

# E os Estados?

Federalismo, relações intergovernamentais  
e políticas públicas no Brasil contemporâneo

## Organizadores

Pedro Palotti

Elaine Cristina Licio

Sandra Gomes

Catarina Ianni Segatto

André Luís Nogueira da Silva

**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

# E os Estados?

Federalismo, relações intergovernamentais  
e políticas públicas no Brasil contemporâneo

## **Organizadores**

Pedro Palotti

Elaine Cristina Licio

Sandra Gomes

Catarina Ianni Segatto

André Luis Nogueira da Silva

**ipea**

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Nassar Tebet

# **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidenta**

Luciana Mendes Santos Servo

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Gaiger Silveira

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Roberto Amitrano

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Aristides Monteiro Neto

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Carlos Henrique Leite Corseuil

#### **Diretor de Estudos Internacionais**

Fábio Vêras Soares

#### **Chefe de Gabinete**

Alexandre dos Santos Cunha

#### **Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social**

Antonio Lassance

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# E os Estados?

Federalismo, relações intergovernamentais  
e políticas públicas no Brasil contemporâneo

## Organizadores

Pedro Palotti  
Elaine Cristina Licio  
Sandra Gomes  
Catarina Ianni Segatto  
André Luis Nogueira da Silva

**ipea**

Rio de Janeiro, 2023

E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo / Organizadores: Pedro Palotti ... [et al.] – Rio de Janeiro : IPEA, 2023.

771 p. : il., gráfs., mapas.

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-65-5635-050-9

1. Federalismo. 2. Políticas Públicas. 3. Governo Estadual. 4. Relações Intergovernamentais. 5. Brasil. I. Palotti, Pedro. II. Licio, Elaine Cristina. III. Gomes, Sandra. IV. Segatto, Catarina Ianni. V. Silva, André Luis Nogueira da. VI. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 352.0981

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-050-9>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	11
-----------------------------	----

<b>PREFÁCIO</b> .....	13
Luciana Jaccoud	

<b>APRESENTAÇÃO – OS ESTADOS NAS DIFERENTES AGENDAS DE PESQUISA E PANORAMA GERAL DOS ACHADOS NO LIVRO</b> .....	17
André Luis Nogueira da Silva	
Catarina Ianni Segatto	
Pedro Palotti	
Elaine Cristina Lício	
Sandra Gomes	

## **PARTE 1 – OS ESTADOS NAS FEDERAÇÕES E O CASO BRASILEIRO**

CAPÍTULO 1	
<b>DESCENTRALIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO EM FEDERAÇÕES DEMOCRÁTICAS: UMA PERSPECTIVA COMPARADA DE LONGO PRAZO</b> .....	43
Paolo Dardanelli	
John Kincaid	

CAPÍTULO 2	
<b>FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CANADÁ</b> .....	73
André Lecours	
Daniel Béland	

CAPÍTULO 3	
<b>ESTADOS: O ELO PERDIDO DA CADEIA FEDERATIVA?</b> .....	95
Celina Souza	

CAPÍTULO 4	
<b>AS PREFERÊNCIAS DOS BRASILEIROS SOBRE A FEDERAÇÃO</b> .....	113
Rogério Schlegel	
Diogo Ferrari	
Marta Arretche	

## **PARTE 2 – EQUALIZAÇÃO E FEDERALISMO FISCAL**

### **CAPÍTULO 5**

#### **EQUALIZAÇÃO FISCAL E SOCIOECONÔMICA ESTADUAL**

#### **NO BRASIL: LIÇÕES CANADENSES E AUSTRALIANAS ..... 135**

Constantino Cronemberger Mendes

### **CAPÍTULO 6**

#### **A POSSIBILIDADE DE MUDANÇA EM PLENA TEMPESTADE:**

#### **NOVOS VENTOS NO HORIZONTE..... 169**

Mônica Mora

### **CAPÍTULO 7**

#### **DECLARAÇÃO DE DESPESAS EM EDUCAÇÃO BÁSICA**

#### **PELOS ESTADOS BRASILEIROS: CONFLITOS ENTRE O**

#### **REGISTRO LOCAL E NACIONAL ..... 201**

Ursula Dias Peres

Lauana Simplicio Pereira

Cristiane Branco Capuchinho

## **PARTE 3 – MECANISMOS ESTADUAIS DE COORDENAÇÃO E DIFUSÃO**

### **CAPÍTULO 8**

#### **O PAPEL DOS ESTADOS NA NORMATIZAÇÃO DOS CONSELHOS**

#### **MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 237**

Adrian Gurza Lavalle

Hellen Guicheney

Carla Bezerra

### **CAPÍTULO 9**

#### **DIFUSÃO FEDERATIVA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: A ATUAÇÃO**

#### **VERTICAL E HORIZONTAL DOS ESTADOS ..... 265**

Catarina Ianni Segatto

André Luis Nogueira da Silva

Fernando Luiz Abrucio

CAPÍTULO 10	
<b>A TEORIA DOS JOGOS E O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA O ESTUDO DA BARGANHA FEDERATIVA</b> .....	285
Walkiria Zambrzycki Dutra	

CAPÍTULO 11	
<b>FINANCIAMENTO INTERGOVERNAMENTAL DE POLÍTICAS PRISIONAIS: CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES?</b> .....	313
Thais Lemos Duarte	
Natália Martino	
Ludmila Ribeiro	
Natália Sátyro	

CAPÍTULO 12	
<b>COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO PARA A PROVISÃO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA BÁSICA NOS ESTADOS BRASILEIROS</b> .....	355
Rodrigo Martins da Costa Machado	
José Angelo Machado	

#### **PARTE 4 – BUROCRACIA E CAPACIDADES NOS ESTADOS**

CAPÍTULO 13	
<b>PATRONAGEM E PROFISSIONALIZAÇÃO DA BUROCRACIA: O QUE NOS DIZEM OS ESTADOS BRASILEIROS?</b> .....	387
Felix Lopez	
Pedro Palotti	
Alexandre Gomide	

CAPÍTULO 14	
<b>COMO FUNCIONAM AS SECRETARIAS ESTADUAIS: UMA ANÁLISE DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E ROTATIVIDADE DOS SECRETÁRIOS</b> .....	425
Iana Lima	
George Avelino	
Vitória Lopes	
Lara Mesquita	

CAPÍTULO 15

**CAPACIDADES ESTATAIS EM TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E EXCLUSÃO DIGITAL NOS ESTADOS BRASILEIROS** ..... 439

Manuella Maia Ribeiro

Javiera Macaya

Fabio Storino

Luciana Portilho

Alexandre Fernandes Barbosa

Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha

CAPÍTULO 16

**TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: CONTROLE OU AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?**..... 471

Gustavo Andrey Fernandes Lopes

Eduardo José Grin

Marco Antônio Carvalho Teixeira

Marcos Rehner

**PARTE 5 – OS ESTADOS EM AÇÃO**

CAPÍTULO 17

**HETEROGENEIDADE COMO REGRA: PROVISÃO ESTADUAL DE SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL** ..... 505

Elaine Cristina Licio

Pedro Palotti

Aérica Meneses

CAPÍTULO 18

**AÇÕES AFIRMATIVAS NOS ESTADOS BRASILEIROS: O CASO DA RESERVA DE VAGAS PARA POPULAÇÃO NEGRA EM CONCURSOS PÚBLICOS**..... 541

Tatiana Dias Silva

CAPÍTULO 19

**ANÁLISE SOBRE OS EFEITOS DA CONCOMITÂNCIA DE AMBIGUIDADES, HETEROGENEIDADES E DESIGUALDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM NÍVEL SUBNACIONAL** ..... 557

José Mauricio Avilla Carvalho

Gabriela Lotta

Marcela Bauer

CAPÍTULO 20	
<b>POLÍTICAS DE FAMÍLIA NOS ESTADOS: ENTRE FAMILISMO IMPLÍCITO E EXPLÍCITO NO TEMPO E NO ESPAÇO</b> .....	579
Natália Sátyro	
Íris Gomes dos Santos	
Pedro Schettini Cunha	

CAPÍTULO 21	
<b>E OS GOVERNOS ESTADUAIS TAMBÉM INOVAM? UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS INOVAÇÕES NOS ESTADOS BRASILEIROS</b> .....	615
Pedro Cavalcante	
Hironobu Sano	

CAPÍTULO 22	
<b>O PAPEL DOS ESTADOS NOS DEBATES E NOS PRODUTOS DO PROCESSO SOBRE A LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b> .....	645
Adriana Pinheiro	
Suely Araújo	

## **PARTE 6 – OS ESTADOS E A PANDEMIA DE COVID-19**

CAPÍTULO 23	
<b>GOVERNOS ESTADUAIS E PADRÕES DECISÓRIOS NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19</b> .....	677
Sandra Gomes	
Luciana Santana	
Marcelo Bragatte	
Thiago Silame	

CAPÍTULO 24	
<b>ATUAÇÃO DOS ESTADOS NO COMBATE À PANDEMIA DE COVID-19: UMA NOVA CONSTRUÇÃO FEDERATIVA? REFLEXÕES DESDE A BAHIA</b> .....	711
Ana Luíza D'Ávila Viana	
Luis Eugênio Portela Fernandes de Souza	
Fabiola Lana Iozzi	
Ana Paula Chancharulo de Moraes Pereira	
Roberta Fonseca Sampaio	
Nanci Nunes Sampaio Salles	

**CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES PARA UMA AGENDA DE PESQUISA  
SOBRE O PAPEL DOS ESTADOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA ..... 759**

Catarina Ianni Segatto

Sandra Gomes

André Luis Nogueira da Silva

Pedro Palotti

Elaine Cristina Licio

## AGRADECIMENTOS

Aos então diretores Flávia de Holanda Schmidt e Flávio Lyrio Carneiro e aos então diretores-adjuntos Janine Mello e Fabio Schiavinatto, da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea), no período de produção deste livro, pelo incentivo e apoio irrestritos ao projeto de pesquisa do qual resultou esta publicação.

Aos então diretores Lenita Maria Turchi e Herton Ellery Araújo e aos demais colegas da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea, que igualmente incentivaram e apoiaram o projeto.

Aos colegas do Grupo de Trabalho de Federalismo (GT-Federalismo) do Ipea pelas oportunidades de reflexão e apoio ao projeto, inclusive com a participação na autoria e na revisão de parte dos capítulos.

À Luciana Jaccoud pela gentileza de aceitar fazer o prefácio deste livro.

A todos os autores, autoras, pareceristas, colaboradores e colaboradoras, nosso especial agradecimento pela contribuição e pelo aprendizado conjunto.



## PREFÁCIO

Luciana Jaccoud<sup>1</sup>

Produzir políticas públicas em contexto federativo tem se constituído em efetivo desafio para o Estado brasileiro, tendo em vista suas largas responsabilidades na disponibilidade de serviços e em patamares qualificados de provisão, bem como na redução das desigualdades sociais e territoriais. É em torno dessa questão que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mais uma vez disponibiliza uma relevante publicação, trazendo luz sobre o tema ainda pouco investigado da atuação dos estados na produção de políticas públicas. Com a direção de um competente colegiado de coordenadores, este livro reúne um conjunto original e qualificado de estudos que, produzidos por um destacado grupo de pesquisadores, abordam diferentes políticas setoriais e tratam, sob distintas dimensões, tanto as relações intergovernamentais como as iniciativas do ente estadual na organização de suas próprias políticas.

Essa contribuição se insere no campo de estudos sobre políticas públicas e federalismo, que vem se afirmando com vigor no Brasil. Nas últimas três décadas, em um contexto marcado pelo compromisso constitucional com a universalização dos serviços públicos, pelo estabelecimento de autonomia política e competências compartilhadas entre os entes federados, bem como pela ampliação de responsabilidades e recursos dos níveis subnacionais, novos desafios emergiram no âmbito das relações intergovernamentais. Esse cenário favoreceu a emergência de uma nova agenda de pesquisas, que possibilitou ampliar o nosso conhecimento sobre como, sob a égide de uma constituição descentralizadora, o federalismo brasileiro pode escapar dos riscos de paralisia decisória, aumento da competição, superposição ou mesmo omissão e avançar em arranjos institucionais que favoreceram a coordenação, a cooperação e a negociação intergovernamental.

Desse modo, as relações intergovernamentais passaram a ocupar lugar central na análise de políticas públicas e geraram uma profícua literatura que vem permitindo avançar no nosso entendimento sobre as mudanças operadas na forma adotada de descentralização e seus impactos no desempenho dos governos central e subnacionais. Passamos a conhecer melhor o processo de descentralização e suas

---

1. Especialista em políticas sociais; pesquisadora no projeto sobre Seguridade Social no Brasil na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea); doutora em sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS); e professora da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Entre suas recentes publicações, foi organizadora do livro *Coordenação e Relações Intergovernamentais nas Políticas Sociais Brasileiras*, publicado pelo Ipea em 2020 com os resultados de pesquisa nacional sobre o tema. E-mail: <luciana.jaccoud@ipea.gov.br>.

variáveis político-institucionais. Além disso, avançou-se na investigação das estratégias institucionais que forjaram novas dinâmicas intergovernamentais, incluindo o crescente papel regulador que o governo federal assume a partir da década de 1990 até meados da década de 2010, bem como a progressiva mobilização de instrumentos de coordenação, removendo obstáculos e favorecendo a integração entre as esferas de governo com repercussões positivas para a uniformidade das políticas públicas e a redução da desigualdade em ofertas e resultados.

Os estudos avançaram expressivamente na análise da relação entre governo federal e municípios, nível de governo cujas atribuições foram significativamente ampliadas. Contudo, pouca atenção havia sido dedicada à atuação do nível estadual de governo. O uso continuado da categoria entes subnacionais permitiu a inclusão dos estados nos esforços analíticos do processo de descentralização e das relações intergovernamentais sem, entretanto, favorecer o melhor entendimento sobre as especificidades desse ente intermediário, seja no que diz respeito ao seu papel e trajetória na regulação e na oferta própria de serviços públicos, seja na sua relação com os demais níveis de governo, tanto o federal como o municipal, ou na relação horizontal entre estados no esforço de produção de políticas públicas. Tampouco favoreceu as investigações em torno da capacidade de agência dos estados no exercício da autonomia decisória, efetivo, mesmo que reduzido, em algumas políticas públicas.

Uma ampla agenda de pesquisa permanecia, assim, aberta, com várias questões se apresentando em torno do tema. Como, ao longo das últimas décadas, foram mobilizadas e aperfeiçoadas as capacidades fiscal e administrativa dos estados para a formulação, implementação e coordenação de políticas públicas? Como os estados vêm exercendo sua autonomia na formulação e implementação de políticas próprias e sob qual desenho institucional? Como reagiram os estados aos ganhos de autonomia local na implementação de ofertas públicas e ao avanço das ações indutivas da coordenação federal? Como os estados se organizaram para participar dos múltiplos espaços e dinâmicas de interação entre os níveis de governo no jogo federativo que atravessa a formulação e a implementação de políticas públicas? Como variou a atuação dos estados na produção de políticas públicas próprias ou compartilhadas? Como se diversificaram as iniciativas em oferta e em regulação e coordenação, quer entre os estados, quer em um mesmo estado, entre diferentes políticas públicas? É sobre esse amplo campo de investigação, com repercussões analíticas e também práticas, tendo em vista o aprimoramento das relações intergovernamentais para a produção de políticas públicas, que as pesquisas apresentadas nesta publicação contribuem de maneira relevante.

Partindo da experiência internacional e avançando com riqueza sobre a experiência brasileira, o livro aprofunda questões conceituais e empíricas sobre a forma

como o federalismo afeta a produção de políticas públicas e como o desenho e o processo de implementação das políticas públicas afetam o arranjo federativo, tornando mais complexas as relações entre os níveis de governo, promovendo inovações institucionais e alterando a organização da ação estatal. Reafirmando outros estudos, demonstra ainda que as relações intergovernamentais nas políticas públicas não estão apartadas do contexto político e das estratégias adotadas pelos diferentes níveis de governo e pelos diversos atores políticos. O livro avança igualmente no debate sobre a relação variável entre descentralização e federalismo, examinando como trajetórias de centralização e descentralização podem se alterar não apenas ao longo do tempo mas também por tipo de política setorial.

Ao trazer o ente estadual para o centro da análise, a contribuição deste livro aos estudos sobre federalismo e políticas públicas se revela por inteiro. De maneira inovadora, o conjunto de reflexões aqui reunidas, apoiadas em consistentes achados empíricos, permite aprofundar o conhecimento sobre o papel dos estados na produção de políticas públicas e sobre a trajetória recente das relações intergovernamentais. De fato, se a dinâmica das relações entre os níveis central e local de governo são elementos analíticos centrais para a produção de decisões e de implementação de políticas públicas, o papel do nível intermediário de governo e suas interações não são menos importantes. Ao contrário, como influentes atores políticos e como autoridade detentora de autonomia política e administrativa, eles operam redes próprias de serviços públicos, intervêm no processo decisório nacional e local e possuem relevante capacidade de atuação na articulação e coordenação horizontal e vertical. Seu desempenho, contudo, é diverso e desigual entre estados e entre políticas setoriais, como se demonstra neste livro, repercutindo na produção de políticas públicas e na capacidade para o enfrentamento do alto grau de desigualdade que marca a Federação e a sociedade brasileira.

Cabe, por fim, ressaltar que este livro também enriquece o campo de estudos em políticas públicas ao promover um enfoque multidisciplinar em torno do tema. O conhecimento advindo de agendas de pesquisas em ciência política, mas também da economia, sociologia, direito e administração pública permite um aprofundamento sobre o papel dos governos estaduais, bem como sobre as interações entre as três esferas de governo. Debruçando sobre um tema pouco explorado na literatura especializada, os textos aqui reunidos enriquecem o debate, acolhendo análises oriundas de distintos campos disciplinares e mobilizando diferentes arcabouços teóricos, categorias e abordagens analíticas. Tratam de diversos aspectos da atuação dos estados na produção de políticas, apresentando evidências empíricas que explicam trajetórias passadas e indicam tendências, abrindo novos terrenos de investigação e favorecendo o avanço dos estudos e pesquisas sobre o tema. Temos, assim, em mãos, uma contribuição fundamental para melhor compreender a produção de políticas públicas no Brasil.



## APRESENTAÇÃO

# OS ESTADOS NAS DIFERENTES AGENDAS DE PESQUISA E PANORAMA GERAL DOS ACHADOS NO LIVRO

André Luis Nogueira da Silva<sup>1</sup>

Catarina Ianni Segatto<sup>2</sup>

Pedro Palotti<sup>3</sup>

Elaine Cristina Lício<sup>4</sup>

Sandra Gomes<sup>5</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Qual o papel dos estados no sistema político brasileiro instaurado em 1988? Como eles se relacionam com o governo federal, com os municípios de sua jurisdição e entre si? Quais seus poderes no processo decisório nacional e de que maneira os exercem? O que fazem nos diferentes setores de políticas públicas? Essa atuação vem se modificando ao longo do tempo? O que explica as diferenças interestaduais na implementação de políticas nacionais? Os governos estaduais são meros implementadores dos ditames nacionais ou também dispõem de autonomia para formular políticas próprias? Como exercem sua autonomia? Que variáveis e que dinâmicas influenciam o comportamento dos governos estaduais e as políticas que eles adotam? A pandemia alterou o padrão de atuação dos governos estaduais ou só explicitou dinâmicas e comportamentos que já existiam e eram desconhecidos?

---

1. Doutor em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp/FGV); e analista da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *E-mail*: <andre\_ins@hotmail.com>.

2. Analista de informações no Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br); e professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). *E-mail*: <catarina.segatto@gmail.com>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: <pedro.palotti@ipea.gov.br>.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <elaine.licio@ipea.gov.br>.

5. Professora do Instituto de Políticas Públicas e da pós-graduação em estudos urbanos e regionais na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); doutora e mestra em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP); mestra em estudos latino-americanos pela Universidade de Londres; e pós-doutora pelo Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap). *E-mail*: <sandra.gomes@ufrn.br>.

Esta publicação, se não responde a todos estes questionamentos, contribui para trazê-los à tona, sedimentando um caminho para a (re)construção de uma agenda de pesquisas centrada no entendimento dos governos estaduais, como a própria produção do Ipea já vinha indicando (Monteiro Neto, 2014; Jaccoud, 2020; Licio *et al.*, 2021) ou mesmo que considere este ente federado como importante variável das políticas públicas no Brasil (Silva, 2020).

Essa escassez de estudos já havia sido identificada por Souza e Dantas Neto (2006). O conjunto de trabalhos que compõe essa obra realizou um esforço de reunir contribuições que tratassem sobre os governos estaduais a partir do olhar da ciência política, de modo a trazer, ou resgatar, os estudos sobre esse nível de governo no Brasil. A agenda de pesquisas direcionou seus esforços na investigação da formulação de políticas nacionais e de seus efeitos na expansão de serviços municipais (descentralização/municipalização) ou mesmo para as inovações promovidas pelos governos locais.

Parece paradoxal que essa agenda de pesquisas tenha perdido espaço nos últimos anos, mesmo com o avanço relacionado à compreensão da intersecção entre as instituições e as dinâmicas federativas e as políticas públicas do país (Arretche, 1999). A falta de estudos sobre o papel dos estados representa uma incongruência da produção científica, uma vez que a existência de estados federados está no cerne da origem das federações. Importante notar que o desenho institucional formatado pelos *federalistas* norte-americanos em 1787 tinha como premissa basilar a criação de um modelo de Estado em que os estados mantinham autonomia, ainda que o governo central dispusesse de autoridade política sobre os cidadãos que viviam nos estados. Por este motivo, a conceituação mais aceita e difundida de federalismo é a de que se trata de uma forma de organização político-administrativa do Estado em que dois ou mais níveis de governo exercem simultaneamente autoridade sobre um mesmo território (Riker, 1964). Ou seja, diferentemente de Estados unitários, nos sistemas federativos, os governos estaduais são dotados de autonomia política.

No Brasil, embora o debate sobre a adoção de um modelo federativo tenha pairado em parte da elite política ainda em tempos monárquicos (Coser, 2008), sua inserção político-institucional apenas se deu com a Constituição Republicana de 1891. O movimento republicano e a própria constituinte eram favoráveis à instituição do federalismo no Brasil, baseados na ideia de que seria a única forma de garantir a unidade e o poder das elites nos estados (Carvalho, 2011). Não por acaso, a história do federalismo brasileiro aponta para uma congruência entre os ideais democráticos e o poderio decisório dos estados. Assim, se, por um lado, em períodos de ruptura institucional, como em 1930 e 1964, os estados tiveram sua autoridade política despojada pelo governo central, por outro, eles despontaram como atores políticos fundamentais nos processos de redemocratização.

Foi o que aconteceu no processo político que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Nesse caso, o ideário democrático se fundiu de tal maneira ao federalismo, que a descentralização ganhou destaque, inclusive com os governos municipais sendo alçados a entes federados. Ou seja, havia um consenso entre os atores políticos de que a descentralização produziria maior democracia (Arretche, 1996; Andrade, 1996). Importante também destacar uma premissa teórica implícita no desenho daquele novo sistema político: o federalismo afeta a formulação e a implementação de políticas públicas (Pierson, 1995). Nesse sentido, além de aumentar a participação e o controle social, a descentralização seria capaz de garantir um atendimento às demandas locais.

Seria de se supor que a autoridade política conferida aos governos municipais pelo novo ordenamento constitucional enfraqueceria o poder dos estados na Federação brasileira, tendo em vista a necessidade de divisão de atribuições entre os dois entes subnacionais. No entanto, as primeiras interpretações apontaram os estados como atores centrais no processo político nacional (Abrucio, 1994). Os novos “Barões da Federação” se favoreceriam da relativa fraqueza política, financeira e administrativa do governo central com o início da crise a partir de meados da década de 1980; do poder que os governadores exerciam para controlar e balizar a dinâmica eleitoral do seu território e, assim, da sua influência no Congresso Nacional; e do aumento das receitas estaduais decorrentes da descentralização fiscal. Esse federalismo estadualista, que vigorou no início da Nova República, era considerado motivo principal da instabilidade política do país (Abrucio, 1994).

Contudo, as dinâmicas federativas são históricas e mudam ao longo do tempo (Burgess e Gagnon, 1993). Isso porque, em um determinado momento, refletem os valores e interesses da sociedade, ou de parte dela. Além disso, produzem efeitos diferentes em cada setor de políticas públicas e em cada contexto estadual (Pressman e Wildavsky, 1973), sendo também modificadas pelas próprias políticas públicas (Obinger, Leibfried e Castles, 2005). No Brasil, não é diferente. Ao longo dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) e Lula (2003-2010), inúmeras mudanças institucionais e normativas colocaram a União no centro do sistema político do país. Amparada por uma ampla base política no Congresso Nacional (Costa, 2010), a União criou instrumentos de coordenação e cooperação federativa em diversas políticas nacionais (Arretche, 1999; Abrucio, 2005). Alguns entenderam tal processo como um movimento de recentralização da Federação (Almeida, 2005; Oliveira e Lotta, 2019), no entanto a tese mais prevalente é de vigência de um federalismo em que se combinam centralização decisória no governo central com autonomia de implementação pelos entes subnacionais (Arretche, 2012).

Do ponto de vista dos governos estaduais, pode-se argumentar que existem duas interpretações sobre o papel dos estados no período pós-redemocratização. A mais antiga delas, e talvez mais difundida na literatura, advoga pela visão da fragilidade decisória dos estados na Federação brasileira (Rezende, 2013; Arretche e Schlegel, 2014; Arretche, 2015). Esses estudos se amparam em fatores relacionados às questões fiscais e ao restrito poder de veto dos estados nas arenas decisórias nacionais para sustentar o argumento da debilidade estadual no sistema político do país.

Nos últimos anos, um conjunto de trabalhos caminhou no sentido de traçar uma outra interpretação, a de que os estados dispõem de autonomia para formular políticas próprias ou mesmo “fazer a diferença” na implementação de políticas públicas nacionais (Silva, 2015; Segatto, 2015; Dutra, 2018; Julião, 2018). Esses estudos mostram como os estados respondem de maneiras diversas às políticas nacionais – sobretudo naqueles setores de competências comuns entre os três entes federados –, bem como qual a capacidade de cada um para propor políticas próprias e inovar nos processos de implementação. As duas visões podem ser identificadas nos textos que compõem esta obra, o que corrobora o objetivo de fomentar o debate e induzir a produção de novos estudos sobre a atuação dos governos estaduais brasileiros.

Em suma, esta publicação permite lançar luz sobre como os governos estaduais brasileiros exercem funções de gestão, controle, coordenação, financiamento, formulação e implementação de políticas públicas. O enfoque sobre as políticas públicas é o elemento unificador desta obra, e, com isso, pretende-se contribuir com a literatura sobre as intersecções entre o federalismo e as políticas públicas no país, enfatizando-se o nível estadual de governo.

## **2 ORGANIZAÇÃO DO LIVRO E PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES PARA UMA AGENDA DE PESQUISA SOBRE OS ESTADOS**

Os capítulos que compõem este livro auxiliam na compreensão de quais papéis estão reservados aos estados hoje na visão de cada um dos autores. Um resumo dos principais achados pode ser consultado na seção *Um panorama dos principais achados sobre os estados*, em que se registra o que aprendemos sobre o papel das Unidades da Federação (UFs) em cada um dos textos. Adicionalmente, uma síntese das interpretações que podemos extrair da leitura conjunta desta obra é apresentada no capítulo *Conclusões e proposições para uma agenda de pesquisa sobre o papel dos estados na Federação brasileira*. Trata-se de um primeiro esforço analítico para auxiliar na leitura e compreensão da publicação, sem a pretensão de esgotar os significados e desdobramentos das pesquisas realizadas.

De modo breve, podemos destacar duas conclusões gerais que perpassam os estudos, ambas atreladas à perspectiva da autonomia – de fato ou de direito – dos entes federados, uma questão premente do nosso pacto federativo. A primeira refere-se à discussão sobre diversidade *versus* desigualdade. Por um lado, variações entre os estados são esperadas, pois garantem a expressão das diversidades que caracterizam as sociedades – sendo, inclusive, a própria razão original de fundação das federações em contraposição a um estado unitário – e possibilitam a produção de inovações e “laboratórios de experiências” que são difundidas horizontal e verticalmente. Por outro lado, contudo, podem reforçar desigualdades de acesso e de qualidade das políticas públicas entre as regiões, colocando desafios para a garantia de direitos sociais e universais que promovam igualdades de oportunidade, especialmente em federações desiguais, como a brasileira (Obinger, Leibfried e Castles, 2005; Greer, 2006). Há ainda que se destacar que as explicações para a heterogeneidade da atuação dos estados são também dependentes da área setorial de política pública em análise, algo que não é exclusivo do Brasil e sim característica de todas as federações pelo mundo.

O segundo tema está relacionado à discussão sobre a agência dos estados no federalismo brasileiro, isto é, o que eles fazem ou não fazem. Há estudos que apontam uma certa ausência de atuação dos governos estaduais; outros, porém, mostram que, mesmo diante de setores com forte regulação federal, os estados ainda possuem autonomia para propor políticas próprias, inclusive, para inovar e, em destaque, desempenhar o papel de coordenador e indutor de políticas e serviços públicos junto a seus municípios. As razões para alguns estados agirem e outros não ainda não são consensuais entre os analistas. Pode-se dizer, com base nos capítulos deste livro, que as variações em termos de agência estadual são explicadas por fatores de contexto – como parece ser o caso do peso do legado histórico para explicar o agir ou não agir, cooperar com seus municípios ou não etc. –, que não se resumem às condições fiscais ou socioeconômicas largamente compreendidas como as únicas razões para a diversidade de atuação estadual (Silva, 2020).

Em suma, esta publicação produz um entendimento geral de que os estados “não saíram de cena” na gestão das políticas públicas, haja vista que se observam variações de atuação em certas políticas setoriais, mas que ainda são pouco estudadas. Suas ações ou inações – especialmente junto a seus municípios – impactam efetivamente as condições de vida da população em termos de acesso a serviços públicos. Essa atuação é afetada e limitada por um conjunto de fatores que podem ser políticos, institucionais, sociais, econômicos, fiscais, ideacionais ou ideológico-partidários – sejam advindos de normatização ou centralização decisória nacional ou das particularidades de cada contexto. O desafio de especificar cada uma dessas condições deve ocupar espaço importante na reconstrução da agenda de pesquisa sobre os governos estaduais no Brasil.

Tendo em vista a amplitude do empreendimento, esta publicação organizou-se a partir das contribuições de 65 autoras e autores, pertencentes a mais de trinta universidades e institutos de pesquisa do Brasil e do exterior, muitos deles referências notórias nos estudos sobre federalismo e políticas públicas. Esse grupo de pesquisadores destacou os governos estaduais em sua agenda de pesquisa, o que resultou na produção de 24 capítulos, organizados em seis partes: parte 1 – *Os estados nas federações e o caso brasileiro*; parte 2 – *Equalização e federalismo fiscal*; parte 3 – *Mecanismos estaduais de coordenação e difusão*; parte 4 – *Burocracia e capacidades nos estados*; parte 5 – *Os estados em ação*; e parte 6 – *Os estados e a pandemia de covid-19*.

As contribuições refletem achados de pesquisas acerca da temática do federalismo e das relações intergovernamentais, bem como aqueles realizados por pesquisadoras e pesquisadores de outras tradições teórico-metodológicas que realizaram o recorte referente aos estados em suas agendas de pesquisa. Assim, a publicação reuniu contribuições provenientes das áreas de participação social, raça e diversidade, controle e transparência, Estado e burocracia, processo legislativo, para citar alguns exemplos.

É importante ressaltar que algumas das reflexões deste livro foram reunidas a partir do Boletim de Análise Político-Institucional (Bapi) nº 30, publicado pelo Ipea em novembro de 2021 com o título *Uma Agenda em (Re)Construção: os estados no federalismo brasileiro*. Essa edição especial do Bapi apresentou os primeiros resultados acerca das pesquisas em curso, ampliadas e consolidadas nesta obra. Reiteramos nossos agradecimentos a todas e todos que contribuíram em diferentes etapas dessa agenda de pesquisa.

### 3 UM PANORAMA DOS PRINCIPAIS ACHADOS SOBRE OS ESTADOS

A parte 1 deste livro, intitulada *Os estados nas federações e o caso brasileiro*, apresenta ao leitor experiências internacionais de interação entre governo central e unidades subnacionais, enfocando na sequência o caso brasileiro. O primeiro capítulo, *Descentralização e centralização em federações democráticas: uma perspectiva comparada de longo prazo*, escrito originalmente em inglês por Paolo Dardanelli e John Kincaid, traz discussões conceituais e conclusões gerais sobre as federações e suas unidades constituintes. Os autores são membros de um projeto internacional de pesquisa que tem como objetivo produzir medidas mais precisas para inferir os graus de descentralização ou centralização nas federações e, a partir disso, compreender quais são os tipos e graus de autonomia (fiscal, legislativa e administrativa) que os entes subnacionais têm. A partir da análise dos casos das federações de Alemanha, Austrália, Estados Unidos, Canadá, Índia e Suíça, os autores mostram não apenas a variação entre os países como também entre as diferentes dimensões

de poder – ou de autonomia – que também podem variar entre áreas setoriais de políticas no interior de uma mesma Federação. Em termos conceituais e operacionais, o estudo destaca a pouca abrangência de se classificar o nível de descentralização e centralização de uma Federação baseando-se apenas na dimensão fiscal. A Federação alemã é ilustrativa: em se tomando o ano de 2010 como referência, o nível de descentralização ou de autonomia das unidades subnacionais para legislar em políticas públicas é similar ao dos Estados Unidos, ainda que diverjam na dimensão fiscal. Torna-se ainda mais complexa a classificação das federações o fato de haver variações nos graus de descentralização e centralização também ao longo do tempo. No geral, porém, os autores encontram um movimento de progressiva centralização de poderes decisórios na União ao longo do século XX nas federações que foram analisadas, especialmente na dimensão legislativa e menos nas dimensões fiscal e administrativa. Outro argumento de interesse discutido pelos autores é o peso do momento histórico de fundação constitucional de cada Federação para a conformação da distribuição de poderes. As mais antigas, como Estados Unidos e Suíça, nascem mais descentralizadas – diferentemente do Canadá, que surge mais centralizada comparativamente, mas passa por processos de descentralização. Já as mais “novas”, como Alemanha e Índia, nascem mais centralizadas. Ambos os processos resultam de disputas e pactos políticos particulares de cada momento histórico. Alterações nos níveis e dimensões da descentralização e centralização, após o momento fundante, ocorrem, mas são raras, prevalecendo um padrão de mudanças incrementais.

No capítulo 2, *Federalismo e políticas públicas no Canadá*, os autores, André Lecours e Daniel Béland, discutem o caso do Canadá a partir de uma análise sobre os processos de centralização e descentralização que marcaram a trajetória do federalismo nesse país, incluindo as implicações desses processos na distribuição de competências do governo federal e das províncias. O caso canadense é interessante, pois foi caracterizado por um movimento de descentralização e centralização distinto das demais federações. Os autores apontam que o país nasce como uma Federação centralizada, mas que apresenta, já em sua origem, algumas políticas descentralizadas, como a educação, resultado da diversidade étnica-linguística e da pressão nacionalista de Quebec. A partir de processos mais recentes de descentralização, as províncias aumentaram seu poder no campo fiscal e nas políticas de imigração e assuntos externos nos anos 1980 e 1990, levando o país a se constituir como uma das federações mais descentralizadas. No entanto, também houve um movimento de centralização de políticas de assistência social. Os autores ressaltam que, além da dimensão do nacionalismo, essas mudanças foram influenciadas por outros fatores, como a construção das capacidades das províncias (*province-building*), a agência política, a estrutura do sistema partidário e as dinâmicas das relações intergovernamentais.

Adentrando nas particularidades do caso brasileiro, o capítulo 3, *Estados: o elo perdido da cadeia federativa?*, de Celina Souza, faz uma síntese das transformações no papel dos estados na resiliente Federação brasileira até chegar aos dias atuais. No caso brasileiro, argumenta a autora, o elevado nível de descentralização que marca o nascimento da Federação na Primeira República é uma exceção histórica. A partir de 1934, e especialmente 1937, a Federação brasileira passa a ter como marco a regulação federal de políticas públicas, que teria sido, segundo a autora, “aprofundada nas constituições subsequentes, notadamente na de 1988”, ainda que esta tenha trazido também “a bandeira da descentralização política, fiscal e administrativa e da *restauração* do federalismo”, com a introdução de “novas competências concorrentes”, ao passo que as competências da União eram alargadas. Nesse sentido, segundo o texto do capítulo, não é o desenho institucional da Federação na CF/1988 que explica a perda de relevância dos governos estaduais. A diminuição do papel dos estados na atualidade seria resultado de uma série de ações, adotadas a partir da década de 1990, que resultaram em: i) menor disponibilidade orçamentária para o gasto público, em decorrência do aumento da participação dos estados no ajuste fiscal e no superávit total do país e da vinculação de receitas subnacionais com políticas sociais e pagamento da dívida; e ii) aumento da entrega de serviços sociais “redistributivos” pelos municípios – e não mais pelos estados –, o que afeta mais diretamente o bem-estar dos cidadãos. Nesse sentido, produzir-se-ia talvez uma particularidade da Federação brasileira: a União criaria políticas nacionais redistributivas que, ao contrário da maioria das federações, contam, na verdade, com o financiamento estadual e municipal para seu funcionamento.

No capítulo 4, *As preferências dos brasileiros sobre a Federação*, Rogério Schlegel, Diogo Ferrari e Marta Arretche mostram os resultados de dois *surveys* nacionais, aplicados em 2013 e 2018, que captam o peso das identidades territoriais e sua relação com a visão sobre a distribuição de autoridade na Federação brasileira pelos brasileiros. No geral, os autores encontraram que a população prefere a manutenção da distribuição de poder da forma como está entre os níveis de governo, ainda que haja diferenças relevantes entre os *surveys* de 2013 e 2018, que apontam a influência de aspectos da conjuntura política nacional na formação das percepções. Eleições e decisões mais importantes são majoritariamente atribuídas ao nível federal pelos brasileiros. Por volta de 70% dos respondentes preferem a adoção de políticas uniformes nacionalmente, isto é, sem variação estadual. Um dos resultados interessantes sobre como os brasileiros se enxergam em termos de identidade territorial é que quanto maior o produto interno bruto (PIB) estadual, maior a prevalência da identidade nacional, sendo o contrário nos estados mais pobres, onde emerge uma identidade territorial dual, isto é, tanto brasileira quanto estadual. Esses achados, no entanto, só foram observados no

*survey* de 2013, ou seja, antes das manifestações (ou jornadas) de junho daquele ano, o que é exemplo de variações explicadas pela conjuntura. Uma conclusão possível desse estudo, com base nos argumentos dos autores, é que não haveria indicações de que o brasileiro queira atribuir maior poder aos estados da Federação. A distribuição de autoridade política na Federação brasileira atual responderia às preferências majoritárias dos seus cidadãos.

A parte 2 – *Equalização e federalismo fiscal* – tem por objetivo discutir aspectos do federalismo fiscal que não podem ser dissociados das dinâmicas de organização das políticas públicas, em particular quando se mira o nível intermediário de governo. Iniciando-se pelo capítulo 5, *Equalização fiscal e socioeconômica estadual no Brasil: lições canadenses e australianas*, de Constantino Mendes, o texto analisa, a partir do marco teórico do federalismo fiscal, limites e possibilidades para a equalização entre os entes estaduais. O autor discute a atuação de mecanismos de transferências fiscais em duas federações, Canadá e Austrália, para propor aperfeiçoamentos na equalização fiscal estadual brasileira. No campo do federalismo fiscal, tendo em vista o papel clássico do estado nas funções alocativa, distributiva, estabilizadora e regulatória, a capacidade fiscal é elemento fundamental para o funcionamento de governos.

A análise dos mecanismos equalizadores ganha acentuada relevância em federações quando se pensa na necessidade de provisão de bens e serviços públicos minimamente satisfatórios em todo território nacional. Uma das formas para lidar com as acentuadas assimetrias de condições socioeconômicas e infraestruturas locais, no caso brasileiro, seria utilizar como parâmetro para equalização as receitas disponíveis aos estados, e não as receitas próprias, o que permitiria ter uma definição mais simples e direta de sua capacidade fiscal. A capacidade fiscal própria possui uma dinâmica mais específica para se lidar, decorrendo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), fortemente associados ao mercado consumidor. Em tese, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) foi criado para diminuir as desigualdades fiscais estaduais, mas possui algumas limitações. Como argumenta o autor, o fundo acaba produzindo distorções, além de não ser suficiente para equalizar as capacidades de provisão de serviços públicos e de infraestrutura entre os estados. Por fim, o autor destaca o deficiente cenário brasileiro de governança do sistema de equalização, que poderia se beneficiar pela organização de um lócus que reunisse os entes federados para dialogar e deliberar, como ocorre nos modelos canadense e australiano, e nas políticas de saúde e de assistência social no Brasil.

O capítulo 6, *A possibilidade de mudança em plena tempestade: novos ventos no horizonte*, de autoria de Mônica Mora, traz novos olhares para uma discussão clássica do federalismo fiscal, particularmente para o caso brasileiro, que

contrapõe, de um lado, a autonomia política dos entes subnacionais, em particular dos estados, para financiar políticas de desenvolvimento econômico e social, e, de outro lado, a necessidade de conter processos de endividamento que acabam por prejudicar a sustentabilidade da atuação governamental, muitas vezes transferindo os custos dessas escolhas para os outros entes da Federação. Conforme argumenta a autora, o cenário político presente nos governos estaduais pós-1988 foi composto por dois movimentos potencialmente produtores de tensão federativa. Primeiro, atrelou a provisão direta e a obrigação de dispêndio mínimo a políticas sociais, o que resultou em um enrijecimento crescente dos gastos públicos estaduais. Em seguida, realizou uma paulatina introdução de regras fiscais que limitam o endividamento público e o gasto com pessoal dos entes subnacionais.

Tendo em vista essa tensão, na visão da autora, a legislação que impõe limites ao endividamento pode, paradoxalmente, resguardar a capacidade de gasto, promover autonomia fiscal, uma vez que diminuiria a dependência dos estados para renegociar sua dívida com a União. Isso, porém, muitas vezes se dá pela adesão a pacotes de reformulação fiscal elaborados no plano federal, com perdas de grau de liberdade na condução das finanças públicas estaduais. O capítulo desenvolve esse argumento a partir da análise dos desequilíbrios nas contas públicas estaduais, detalhando o caso extremo da perda de autonomia decorrente da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), atualmente em vigor no Rio de Janeiro, mas cuja adesão foi pleiteada por Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Goiás. Na tentativa de apontar os “novos ventos”, a autora finaliza o capítulo descrevendo algumas estratégias promissoras para os governos estaduais reverterem as dificuldades fiscais e de promoção do desenvolvimento. São apontados movimentos recentes de reforma dos regimes próprios de previdência social (RPPS) estaduais, assim como incrementos nos investimentos decorrentes de gestão fiscal responsável – casos de Alagoas e São Paulo, além de instrumentos próprios de desenvolvimento local, como o Fundo Soberano do Espírito Santo (Funes), e os bancos de desenvolvimento, como o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG).

No capítulo 7, *Declaração de despesas em educação básica pelos estados brasileiros: conflitos entre o registro local e nacional*, que conclui a parte 2, dedicada a compreender aspectos fiscais pertinentes à atuação dos governos estaduais, as autoras Ursula Dias Peres, Lauana Simplicio Pereira e Cristiane Capuchinho discutem a ausência de padronização nos registros dos gastos dos estados brasileiros em educação. Essa discussão é muito relevante para a regulamentação de gastos mínimos constitucionais nas áreas de saúde e educação, uma vez que a implementação desses aportes orçamentários pode variar de maneira acentuada, prejudicando os objetivos iniciais de indução previstos na legislação de diminuição das desigualdades no federalismo brasileiro.

Utilizando-se de evidências empíricas quantitativas e qualitativas, as autoras observam que há um descolamento entre as informações presentes nos sistemas estaduais e os registrados no âmbito do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), em nível federal. A análise de quatorze UFs, complementada por entrevistas com atores-chave locais e federais na contabilidade das despesas educacionais, mostra que os relatórios estaduais divergem na estrutura e nos dados coletados em relação ao Siope e entre si, ocorrendo variação inclusive de um mesmo estado ao longo do tempo. O sistema federal é percebido como focado estritamente no controle, sem levar em conta as particularidades contábeis e de registro de cada UF, cujas informações encontram-se muitas vezes desatualizadas e não refletem de forma fidedigna a realidade estadual. As autoras concluem que não há padronização do registro de gastos educacionais dos governos estaduais, o que prejudica comparações de alocações orçamentárias por etapa de ensino e a respeito do esforço empreendido por cada ente federado. A ausência de padronização e confiabilidade do monitoramento dos gastos em educação apresenta-se como um obstáculo para a promoção de maior equidade do gasto em educação, dificultando a aferição dos objetivos traçados pelo novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Na sequência, inicia-se a parte 3 – *Mecanismos estaduais de coordenação e difusão* –, que tem por objetivo apresentar como os estados têm se valido de diferentes instrumentos ou mecanismos de coordenação e difusão intergovernamental. No capítulo 8, *O papel dos estados na normatização dos conselhos municipais de políticas públicas*, Adrian Gurza Lavalle, Hellen Guicheney e Carla Bezerra analisam as instituições participativas, especificamente os conselhos municipais de políticas públicas, no nível local, buscando aprofundar a discussão sobre os fatores que explicam as similaridades e diferenças em suas características e atuações em todo o país. A partir de uma análise quantitativa dos conselhos nas políticas de meio ambiente e de preservação do patrimônio histórico, os autores apontam diversos fatores que podem influenciar sua expansão territorial e operação nos municípios, como trajetória da política, perfil econômico e sociodemográfico, capacidades estatais e densidade associativa. A análise mostra, ainda, que os regimes de normatização estadual, isto é, os arcabouços de normas estaduais em cada política, são o principal fator explicativo para sua expansão territorial e operação. Ao observarem diferenças entre os conselhos nas políticas de meio ambiente e preservação do patrimônio histórico e entre os conselhos dos estados brasileiros, os autores mostram que, em contextos de baixa normatização nacional, há maior variação estadual e espaço de agência para que o estado atue como coordenador em determinadas políticas, influenciando a atuação dos conselhos no nível municipal.

No capítulo 9, *Difusão federativa na educação brasileira: a atuação vertical e horizontal dos estados*, Catarina Segatto, André Silva e Fernando Abrucio

articulam as literaturas de federalismo e de difusão de políticas para explorar as intersecções entre o papel das instituições federativas, das ideias e dos atores nos processos de difusão horizontal (entre estados) e vertical (entre estados e municípios) das políticas educacionais no contexto estadual brasileiro. Para tanto, analisaram os casos de difusão entre estados de diversas políticas, por meio da atuação do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) e de difusão entre estados e municípios, pelo Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), no estado do Ceará.

Embora a existência de espaços de articulação intergovernamentais seja fundamental na explicação desses processos de difusão, os autores avaliam que também são influenciados pela circulação de atores “carregando” suas ideias. Segundo o texto, esses processos podem explicar variações entre as políticas no país, em termos de diferenças no acesso e na qualidade, por exemplo. Os autores ponderam que a difusão de políticas é uma agenda ainda pouco explorada no nível estadual. O caso da educação permitiu avançar nessa agenda e sinaliza que a difusão de políticas nesse nível de governo se deve a fatores como autonomia decisória, espaço de agência e menor grau de coordenação nacional, diferentemente do que ocorre na Saúde e na Assistência Social, fazendo dos governos estaduais agentes centrais nesse processo. Como proposta para testar o alcance e limites dos modelos explicativos mobilizados na análise, os autores sugerem comparar casos de êxito e casos problemáticos no campo da difusão horizontal e vertical de políticas nos estados brasileiros.

No capítulo 10, *A teoria dos jogos e o campo das políticas públicas: possibilidades e limites para o estudo da barganha federativa*, Walkiria Zambrzycki Dutra traz um olhar teórico inovador para o entendimento do federalismo brasileiro. Tendo como premissa a ideia de que a barganha federativa é elemento conformador das federações, a autora se utiliza da teoria dos jogos para a compreensão das relações entre governo federal e estadual. No estudo, a barganha não só contribui para a construção de confiança entre os entes mas também se supõe que há um processo de negociação, em que as preferências dos jogadores (governo federal e estadual) precisam ser consideradas, principalmente em políticas que exigem coordenação federativa. A autonomia dos entes faz com que haja um espaço de negociação com os estados, sugerindo que as decisões do governo federal não se revestem apenas de preferências próprias. O texto propõe, assim, uma modelagem para esse jogo de barganhas, aplicando-o para o caso do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), concebido em 2003 e considerado como uma primeira tentativa de coordenação nacional no setor. Trata-se, alerta a autora, de um desenho institucional diverso do normatizado pela Lei Federal nº 13.675/2018. O mapeamento das preferências disponíveis e das decisões tomadas pelos “jogadores” foi feito a partir de análise documental e de entrevistas realizadas com atores do governo

federal e do governo de Minas Gerais – estado escolhido para a análise. No estudo, Dutra destaca a especificidade do campo da segurança pública, em que os governos estaduais são protagonistas em termos tanto de formulação de políticas quanto de execução de ações.

O Susp representou uma mudança de postura do governo federal, que tentou, mesmo sem previsão constitucional, promover estratégias de coordenação federativa. Na análise da barganha com o governo de Minas Gerais para adesão ao sistema, o estudo aponta a existência de uma negociação com o governo federal a respeito do que seria implementado pelos mineiros. Não houve, assim, uma imposição direta do governo federal no que se refere à execução estadual das diretrizes previstas no Susp. Houve uma acomodação ou mesmo conformação das preferências dos entes, em um processo de barganha federativa. Em termos conclusivos, Dutra sublinha que o comportamento dos governos estaduais frente a estratégias de coordenação federativa conduzidas pelo governo federal não é homogêneo e nem automático – e isso sugere que os governos estaduais são importantes lócus de investigação quando se intenta compreender o federalismo brasileiro e, sobretudo, seus efeitos.

Em seguida, temos a contribuição de Thais Lemos Duarte, Natália Martino, Ludmila Ribeiro e Natália Sátyro. No capítulo 11, *Financiamento intergovernamental de políticas prisionais: continuidades e discontinuidades?*, as autoras iniciam o texto traçando a trajetória de organização político-institucional do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). Desde que o fundo foi criado, observa-se a edição de portarias específicas para definição anual das alocações orçamentárias, às quais versam, em geral, sobre qualificação dos serviços prestados, redução do encarceramento e criação de vagas. Com o intuito de compreender os determinantes da alocação de recursos federais concedidos aos estados, as autoras se valeram de estatística descritiva e de um modelo de regressão linear. Os resultados apontam que não há um montante fixo de recursos a serem repassados aos governos estaduais por ano, o que aparentemente deriva do formato de atuação do Funpen e dos pedidos de financiamento apresentados pelas administrações estaduais. As variações são acentuadas entre os estados, inclusive para o mesmo estado ao longo da série histórica, que vai de 1995 a 2018.

É muito relevante constatar, em complemento, que o engajamento dos estados na política é crucial para entender os recursos federais repassados – esforço este medido pela contrapartida e pelo investimento *per capita*, além da *expertise* de solicitar recursos atrelados às linhas federais de financiamento. De acordo com as autoras, os “entes subnacionais com maiores capacidades estatais conseguiram arrecadar mais recursos do Funpen, indicando que essa política ainda tem se desenvolvido primordialmente nos âmbitos estaduais, com baixa

coordenação da União”. A única exceção ao cenário da baixa indução federal se dá quando os repasses enfatizam a ampliação de vagas no sistema carcerário, o que parece atender tanto a interesses federais como estaduais, centrados em um modelo mais punitivista, que acaba por criminalizar populações vulneráveis. Desse modo, as políticas nacionais de apoio aos sistemas prisionais de estados e do Distrito Federal passaram a ter iniciativas de indução nacional muito recentemente, a partir de 2010, alcançando uma baixa coordenação nacional nessa área.

Para encerrar a parte 3, o capítulo 12, *Coordenação e cooperação para a provisão da assistência farmacêutica básica nos estados brasileiros*, de Rodrigo Martins da Costa Machado e José Angelo Machado, traz o estudo de um caso que mostra atuações diferentes dos estados no interior de uma política pública com tradição de normatização nacional – o Sistema Único de Saúde (SUS). Os autores observam que há baixa coordenação nacional no que se refere especificamente à assistência farmacêutica básica (AFB) de acesso a medicamentos, iniciativa marcada pela descentralização da gestão para os municípios. É a partir desse contexto institucional que os autores encontram variação entre os estados da Federação e seus padrões de cooperação com os respectivos municípios.

Os achados do estudo empírico mostram que em 22 estados a AFB está totalmente descentralizada para os municípios; em dois (São Paulo e Bahia), parcialmente; e apenas no caso do Ceará está totalmente centralizada no nível estadual. Além do mais, o estudo encontra iniciativas inovadoras de cooperação estadual em sete estados da Federação, formalizadas em pactuações bipartites e não previstas nos arranjos nacionais. Para os autores, esses casos refletem a adaptação das “diretrizes formuladas em âmbito nacional à sua realidade [estadual]”, caracterizando-se como uma “concepção dirigista [do ente estadual], com maior capacidade de inovação na construção de soluções regionais”, em oposição a um posicionamento minimalista, isto é, estados que optam por uma “baixa intervenção na condução da política de saúde” em suas jurisdições no que se refere ao programa de acesso a medicamentos. O maior risco desse modelo de provisão de serviços, alertam os autores, é “um padrão fragmentado com potenciais dificuldades operacionais para a garantia igualitária desse acesso”, tendo em vista as desigualdades na capacidade de respostas dos municípios brasileiros. O que fica em aberto, em termos de uma agenda de pesquisa, é o quanto esses diversos arranjos institucionais afetam o acesso a medicamentos pela população brasileira ou se, ao contrário, determinados arranjos conseguem reduzir as desigualdades de acesso.

A parte 4 – *Burocracia e capacidades nos estados* – investiga como se estrutura a máquina pública estadual, focando tanto a composição de sua burocracia permanente e a constituição de capacidades como as escolhas de composição política.

O capítulo 13, *Patronagem e profissionalização da burocracia: o que nos dizem os estados brasileiros?*, de autoria de Felix Lopez, Pedro Palotti e Alexandre Gomide, trata de um tema clássico da história política brasileira, isto é, o peso da patronagem na burocracia estatal *vis-à-vis* um recrutamento profissional. O estudo compara a composição das burocracias estaduais e a sua possível politização por meio de uma estimativa inédita. Analisando o período entre 2003-2019, os autores conseguem identificar o perfil dos ocupantes de cargos de direção – o que chamam de burocracia dirigente –, distinguindo-se entre vínculos estatutários e de outros tipos. Ainda que o recrutamento por seleção competitiva – como definido a partir da CF/1988 – tenha se tornado amplamente majoritário nos estados da Federação, os autores afirmam que “a profissionalização dos quadros [nas burocracias estaduais] não é uma tendência geral”. O estudo mostra que há variação no perfil ou composição da burocracia dirigente estadual – de 12% a 97% de vínculos estatutários, por exemplo –, assim como ao longo do tempo, especialmente após 2015, mostrando haver em cada estado lógicas próprias associadas – ou não – a outros fatores mais gerais, ou nacionais. Resultados similares foram encontrados com relação à rotatividade da burocracia dirigente – um aspecto consensualmente entendido pela literatura como potencialmente disruptivo para o andamento de políticas públicas –, com alta variação entre os estados (de 13% a 56%). Ainda há, portanto, uma agenda de pesquisa a ser desbravada para se conhecer como e por que existem tais variações, além de se investigarem resultados de legados históricos e dinâmicas próprias de cada estado da Federação.

No capítulo 14, *Como funcionam as secretarias estaduais: uma análise da estrutura organizacional e rotatividade dos secretários*, Iana Lima, George Avelino, Vitória Lopes e Lara Mesquita apresentam os resultados de uma pesquisa inédita sobre os governos estaduais, trazendo um panorama setorial e longitudinal da composição da burocracia de alto escalão. Nove estados de diferentes regiões do país são analisados a partir de estatística descritiva que diz respeito a aspectos como número de secretarias, temas das pastas, variação ao longo do tempo, diferenças partidárias e rotatividade do secretariado. Segundo os autores, o lócus investigativo tem recaído sobre a composição dos ministérios do governo federal, fatores que explicam as escolhas dos ministros e sua função no estreitamento entre Executivo e Legislativo federal. No entanto, pouco se tem avançado sobre o entendimento dessas dinâmicas no âmbito estadual, ainda que alguns estudos sobre a composição do secretariado estadual alertem para diferentes dinâmicas explicativas para a composição dos gabinetes estaduais em relação ao que ocorre no contexto federal.

A pesquisa levanta características e quantidade de secretarias no período 1995-2018 e agrega as pastas considerando a seguinte tipologia: coordenação, regulação, distribuição e redistribuição. A investigação aponta os seguintes achados:

i) ampliação do número de secretarias ao longo do tempo; ii) governos de centro possuem estrutura administrativa mais enxuta; e iii) pouca variação interestadual em termos de volatilidade no cargo de secretário, com uma média de duas mudanças por mandato em cada pasta.

No capítulo 15, *Capacidades estatais em tecnologias de informação e comunicação e exclusão digital nos estados brasileiros*, Manuella Maia Ribeiro, Javiera Macaya, Fabio Storino, Luciana Portilho, Alexandre Fernandes Barbosa e Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha discutem as capacidades estatais dos governos subnacionais, especialmente dos estados, em tecnologias de informação e comunicação (TICs) e o acesso e uso de tecnologias pela população a partir de uma análise dos dados das pesquisas TIC Domicílio e TIC Governo Eletrônico, produzidas pelo Cetic.br/NIC.br, ligado ao Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). O capítulo realiza um mapeamento das capacidades estatais em TIC, incluindo acesso à internet; existência de departamento de tecnologia; adoção de sistemas de informação; serviços públicos *online* e mecanismos de interação com a sociedade; e acesso, uso e apropriação das tecnologias por indivíduos, mostrando que há desigualdades entre os estados brasileiros. Segundo os autores, há variáveis estaduais que podem explicar essas desigualdades, incluindo a atuação coordenadora dos estados, e, na medida em que elas estão relacionadas a maiores desigualdades sociodigitais, uma potencial atuação dos estados pode reduzir esse desequilíbrio.

Em análise sobre a atuação dos tribunais de contas estaduais (TCEs), no capítulo 16 – *Tribunais de contas estaduais: controle ou avaliação de políticas públicas?* –, Gustavo Andrey Fernandes Lopes, Eduardo José Grin, Marco Antônio Carvalho Teixeira e Marcos Rehner investigam se essas instituições de controle consideram a questão da efetividade das políticas estaduais ou se continuam preocupadas em avaliar aspectos relacionados à formalidade e à legalidade dos atos do Executivo estadual. Para tanto, se debruçam sobre a utilização, pelas cortes de contas estaduais, do Índice de Efetividade da Gestão Pública Estadual (Iege), indicador criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) em 2014. A utilização desse índice foi difundida com apoio do Instituto Rui Barbosa, organização criada e mantida pelos tribunais de contas do país. Além de servir como instrumento de monitoramento e controle, presume-se que o indicador, ao também preocupar-se com o resultado das políticas públicas, teria o potencial de contribuir com a melhoria das políticas formuladas e implementadas pelos governos estaduais, pois as cortes de contas passariam a considerar aspectos que transcendem a mera fiscalização das “contas públicas” e, portanto, as auditorias trariam subsídios para melhoria contínua das ações governamentais. O estudo investiga a implementação do Iege pelos tribunais de contas estaduais, mapeando a frequência em sua utilização e também as diferentes formas como elas ocorreram. Por meio de análise documental, os autores identificaram que a grande maioria dos tribunais de contas ainda não utilizaram o Iege como instrumento

norteador de suas ações e que mesmo os tribunais que o adotaram não deram continuidade ou modificaram o escopo e a abrangência nos momentos em que aplicaram o instrumento. Apesar disso, percebe-se que o surgimento e a promoção da difusão do índice refletem uma tentativa de expansão e, quem sabe, reorientação do papel dos tribunais de contas do país, ampliando a noção de *accountability* para além de aspectos de conformidade dos gastos públicos. Em suma, a preocupação com os resultados das políticas públicas é algo que ainda não adentrou a práxis institucional dos tribunais de conta estaduais, porém aparenta ser um importante caminho para fortalecer seu papel de *accountability* horizontal.

Os capítulos reunidos na parte 5, *Os estados em ação*, captam e exploram como tem se dado a efetiva atuação dos estados na provisão de políticas públicas a partir do arranjo federativo definido pela CF/1988, evidenciando que, embora com arranjos heterogêneos entre si, esses entes são responsáveis por parte importante de serviços e programas, em políticas de maior ou menor nível de regulação federal.

O capítulo 17, *Heterogeneidade como regra: provisão estadual de serviços de educação, saúde e assistência social*, de Elaine Cristina Licio, Pedro Palotti e Aérica Meneses, traz uma análise sobre o papel dos governos estaduais em três políticas: educação, saúde e assistência social. Além de uma análise documental e bibliográfica, os autores analisam informações provenientes de bases de dados de registros públicos por UF. A partir disso, os autores mostram que, desde a CF/1988, os estados diminuíram seu papel na provisão de políticas, como aponta a literatura, mas não saíram de cena. Nesse sentido, a análise de seu papel, contando suas variações entre as políticas, é fundamental. A análise feita aponta que, enquanto na educação e na saúde, os estados são responsáveis e provedores diretos de serviços na maioria dos estados, na assistência social, sua atuação ainda é limitada. Os autores apresentam outras conclusões interessantes. Em primeiro lugar, há uma grande variação entre os estados, com diferenças importantes no grau de municipalização do ensino fundamental. Em segundo lugar, de acordo com os autores, não há necessariamente um padrão entre os estados, ou seja, um mesmo estado que provê serviços em uma política pode não prover com a mesma intensidade nas outras.

O capítulo 18, *Ações afirmativas nos estados brasileiros: o caso da reserva de vagas para população negra em concursos públicos*, de autoria de Tatiana Dias Silva, enfoca um mecanismo de promoção da diversidade na organização e funcionamento da máquina pública estadual: a instituição de reserva de vagas em concursos públicos para a população negra. O trabalho realiza a contextualização do desenvolvimento de políticas de ação afirmativa no Brasil, tendo como marco inicial a conferência de Durban, na África do Sul, em 2001. É curioso observar que, desse momento inicial, não obstante a ausência de repercussões mais

consistentes, houve um programa de ação afirmativa, ainda em vigor, focado em ampliar a presença de negros no Ministério das Relações Exteriores, voltado, portanto, para a administração pública. Nos anos seguintes, a inclusão mais significativa da população negra por meio de ações afirmativas se deu pela expansão do sistema de cotas no ensino superior pela via subnacional, o que criou um cenário favorável à confirmação dessa política pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e na sua adoção no plano federal em 2012, como um *spillover* (transbordamento). Em particular no caso dos concursos públicos, a autora descreve um movimento distinto de difusão, de caráter mais centralizado, e impulsionado por meio de lei federal em 2014, uma vez que esse normativo se aplica somente a concursos federais, de forma que os estados podem ou não adotar iniciativas próprias para preenchimento de vagas nas carreiras estaduais. Assim, das quinze normativas estaduais que estabelecem cotas raciais, dez ocorreram posteriormente à norma federal (no Paraná, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul foram anteriores; na Bahia foi concomitante).

A autora discute, além dessa relação entre os níveis de governo, a aprendizagem da experiência federal pelo nível subnacional, muitas vezes criando mecanismos inovadores – como uma ressalva no cálculo de vagas adicionais, no caso da Bahia, e o cálculo do quantitativo de vagas pela natureza da função a ser exercida, no caso do Maranhão. Em ambos os casos, pretende-se evitar os problemas de implementação advindos do critério de mínimo de três vagas ofertadas para cada cargo, que muitas vezes impede a aplicação da reserva racial em certames federais. A autora conclui enfatizando que a “influência federal nas agendas subnacionais se deu diretamente pela adoção da política de cotas no governo federal, ainda que na ausência de um sistema aparentemente organizado de estímulo e coordenação dessa iniciativa em âmbito estadual”.

Em *Análise sobre os efeitos da concomitância de ambiguidades, heterogeneidades e desigualdades na implementação de políticas públicas em nível subnacional*, capítulo 19, José Mauricio Carvalho, Gabriela Lotta e Marcela Bauer discutem de que modo a concomitância entre ambiguidades geradas pelas normas que regulamentam as políticas, as heterogeneidades em termos de trajetórias de implementação no território e as desigualdades de capacidades estatais têm determinado diferentes contextos estaduais de implementação para a reforma conhecida como Novo Ensino Médio, criada pela Medida Provisória nº 746/2016. Com base em entrevistas e análise documental, inclusive material de outras pesquisas que os autores vêm desenvolvendo sobre o mesmo tema, foram identificados três momentos da política de ensino médio brasileiro no século XXI. O primeiro quando políticas federais de cunho incremental foram implementadas até meados de 2015, às quais os estados se sentiam mais confortáveis em aderir para receber os recursos e implementar mudanças em suas redes de ensino médio.

O segundo, que coincide com a reforma do Novo Ensino Médio, que foi lido com mais tensão pelos estados ao determinar mudanças de grande complexidade em suas redes. Nesse período, estados com mais capacidades e experiências prévias conseguiram colocar as políticas em prática com maior abrangência, enquanto estados com menos capacidades e menos experiências tenderam a implementar mudanças pontuais e de pequena abrangência na rede. O terceiro período, a partir de 2019, consistiu na ausência do Ministério da Educação na coordenação da implementação das mudanças para o ensino médio, o que atores como Consed e organizações empresariais têm buscado suprir com apoio aos estados. Para os autores, a situação mais recente é de uma “ambiguidade plena, que faz parecer que a implementação da reforma está à deriva”, o que, na prática, tem feito com que as heterogeneidades dos estados, em termos de experiências prévias, não tenham gerado grandes distinções.

No capítulo 20, *Políticas de família nos estados: entre familismo implícito e explícito no tempo e no espaço*, Natália Sátyro, Íris Gomes dos Santos e Pedro Schettini Cunha analisam como os governos estaduais têm lidado com a temática do suporte à família nos últimos vinte anos. Para tanto, foi adotada a estratégia de análise de conteúdo de documentos publicados e disponibilizados virtualmente, tais como planos estaduais, documentos sobre programas e legislações em diferentes políticas. Os autores argumentam que o termo política de família é um objeto ainda pouco explorado tanto por gestores quanto na academia brasileira. Assim, conduzem uma pesquisa de natureza exploratória por meio de análise léxica via levantamento quantitativo de termos e palavras em documentos textuais. Reconhecendo que os diferentes níveis de governo possuem responsabilidades distintas na gestão das políticas, destaca-se o caráter inovador da pesquisa, não só ao definir como unidade de análise os governos estaduais e não os países, como é feito de maneira recorrente pela literatura, mas também pela metodologia adotada, baseada na teoria fundamentada em dados, que busca compreender a complexidade e os significados que envolvem o fenômeno analisado. Como resultado da análise, os autores encontraram um familismo implícito, no qual o poder público se ausenta do papel de proteção dos cidadãos e deixa tal função a cargo das famílias, verificado a partir da inação da maior parte dos estados. Os poucos casos onde foi identificado o familismo explícito estiveram relacionados a políticas nacionais como a assistência social e o Programa de Saúde da Família.

No capítulo 21, *E os governos estaduais também inovam? Uma análise comparativa das inovações nos estados brasileiros*, aborda-se não apenas o conteúdo, mas também o modo mais ou menos inovador como os governos estaduais atuam. Os autores, Pedro Cavalcante e Hironobu Sano, discutem em que medida os governos estaduais inovam, a partir de alguns recortes, como o dos setores governamentais, dos tipos de inovação, dos principais valores

produzidos e dos determinantes da inovação (fatores indutores e barreiras identificadas), valendo-se dos dados provenientes do Concurso Inovação no Setor Público (Cisp) da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que nas últimas edições (2016 a 2020) incluiu uma premiação para estados e Distrito Federal. A partir de um marco teórico que adota uma definição abrangente de inovação – que compreende tanto processos como produtos, serviços e governança – e de seus fatores indutores – que assumem facetas ambientais, organizacionais individuais e de inovação –, o trabalho investiga tanto as iniciativas inovadoras que se inscreveram na premiação como as premiadas. Os resultados apontam o predomínio de iniciativas a partir do núcleo de governo, o dobro daquelas da área social, o que é inédito em vista da manutenção e, em alguns casos, ampliação das competências estaduais no desenvolvimento de políticas sociais. Os estados da Bahia e de Minas Gerais e o Distrito Federal se destacam na participação com iniciativas e, conseqüentemente, na sua premiação. A melhoria dos serviços sobressai por contemplar a maior parte das iniciativas, embora a satisfação do usuário nem sempre esteja entre os principais objetivos das iniciativas inovadoras. As barreiras mais comuns para a ocorrência de inovações são de estrutura organizacional e de desenho da estratégia. Quanto ao que impulsiona a inovação, há diferentes aspectos a serem considerados, como fatores internos, individuais e do ambiente externo, o que aponta para múltiplas causas da inovação no serviço público.

Por fim, no capítulo 22, *O papel dos estados nos debates e nos produtos do processo sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental*, o último texto da parte 5, Adriana Pinheiro e Suely Araújo investigam a tramitação da Lei Geral de Licenciamento Ambiental no Congresso Nacional, destacando seus principais momentos e os poderes decisórios conferidos aos entes federados ao longo do processo de tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 3.279/2004. O estudo faz uma análise do processo legislativo, mapeando as mudanças e os interesses federativos que predominam nas definições sobre esse importante regramento da política ambiental brasileira. Segundo as autoras, a questão do licenciamento ambiental e dos conflitos federativos que dele decorrem são problemas surgidos desde a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente, em 1981, e que não foram resolvidos pela CF/1988 e nem pela Lei Complementar nº 140/2011. A regulamentação do licenciamento ambiental no Brasil já está em debate pelo Congresso Nacional há mais de trinta anos e ganhou destaque em 2021 com a aprovação de um parecer que, segundo ex-ministros do meio ambiente, conferiria amplos poderes às autoridades licenciadoras. Os momentos por que passou o processo legislativo que culminou nessa aprovação foram traçados a partir de análise documental e de entrevistas com consultores legislativos. As autoras criaram uma classificação para os diversos substitutivos produzidos para o texto do PL, tendo como base o nível de poder atribuído aos estados. A investigação demonstra que ao

longo do trâmite legislativo da Lei Geral de Licenciamento Ambiental na Câmara dos Deputados houve momentos de maior e menor centralização dos poderes decisórios.

O livro se encerra com a parte 6 – *Os estados e a pandemia de covid-19* –, que focaliza a atuação dos governos estaduais no cenário desafiador de crise sanitária que vem assolando o Brasil e o mundo desde o início de 2020.

No capítulo 23, *Governos estaduais e padrões decisórios no enfrentamento da covid-19*, Sandra Gomes, Luciana Santana, Marcelo Bragatte e Thiago Silame analisam as decisões dos governos estaduais no combate à pandemia da covid-19 no período de março de 2020 a março de 2021, buscando compreender os fatores que influenciaram essas decisões, incluindo o número de casos e óbitos, a região e o alinhamento político do governador, o efeito de feriados e do pagamento do auxílio emergencial – que afetaram as atividades econômicas e o comércio –, as eleições municipais e a situação fiscal dos governos estaduais. O capítulo utiliza o índice de medidas legais de distanciamento social elaborado por Moraes no Ipea (2020; 2021), que tem como base a compilação dos decretos estaduais emitidos pelos governadores. A análise aponta que as decisões dos governos estaduais não foram orientadas por dados epidemiológicos, ou seja, pelo número de casos e óbitos, mas, sim, pela necessidade de retomada da atividade econômica, por pressão de grupos ligados ao comércio e aos empresários locais. Isso fica evidente nas decisões de flexibilização das atividades de comércio e, em seguida, do transporte interestadual e intermunicipal de passageiros, o que foi ainda mais intenso durante os feriados no período analisado. Os autores também testam, empiricamente, a importância das questões políticas em relação a outros fatores, que têm um peso relevante para explicar as variações de medidas adotadas entre os governos estaduais. O alinhamento ou não entre os governadores e o governo Bolsonaro influenciou as medidas adotadas, sendo que os governadores da oposição adotaram medidas mais restritivas em comparação àqueles alinhados ao governo federal. Nesse sentido, os autores relativizam o papel normalmente atribuído aos estados que formam o Consórcio Nordeste: o fator explicativo mais relevante é ser ou não oposição ao governo Bolsonaro em vez do pertencimento regional por si só.

Continuando a perspectiva de análises sobre o papel dos governos estaduais na pandemia frente a uma inédita ausência de coordenação nacional na saúde, o capítulo 24 – *Atuação dos estados no combate à pandemia de covid-19: uma nova construção federativa? Reflexões desde a Bahia* –, de Ana Luiza D'Ávila Viana, Luis Eugênio Portela de Souza, Fabíola Lana Iozzi, Ana Paula de Moraes Pereira, Roberta Fonseca Sampaio e Nanci Nunes Sampaio Salles, traz uma análise dos estados e um estudo de caso aprofundado. Partindo do entendimento de que o governo Bolsonaro teria inaugurado um padrão intergovernamental competitivo em vez da tradição mais cooperativa, os autores iniciam mostrando que a taxa de

óbitos relativa por covid apresenta também algo novo: não há relação unívoca com variáveis tradicionalmente associadas a um menor resultado em saúde. Por meio de diversos indicadores, como nível de vulnerabilidade social, proporção de população idosa ou com fatores de risco, incremento de leitos de unidade de tratamento intensivo (UTI) entre outros, o argumento dos autores é que um impacto tão diverso em termos de mortalidade por covid nos estados brasileiros há de ser explicado por outros fatores relacionados ao tipo de respostas dadas pelos governos. Para isso, o caso do estado da Bahia é analisado em profundidade, sendo ilustrativo na medida em que apresenta uma das menores taxas de óbitos por covid do país. Nesse caso, destacam-se o papel ativo do governo estadual na regionalização dos serviços de saúde anteriormente à pandemia e a adoção de um conjunto articulado de ações não farmacológicas e intersetoriais que teria resultado em uma “experimentação de mecanismos de cooperação intergovernamental com diálogo permanente” e produzido maior autonomia estadual como resultado direto da ausência de coordenação nacional durante a pandemia. Com isso, os autores argumentam que estaria em curso na atualidade “um novo desenho federativo” como resultado das experiências dos estados durante a pandemia. De fato, esta ainda é uma questão em aberto: o experimento estadual na pandemia, sob Bolsonaro, teria inaugurado uma nova possibilidade de atuação dos estados na saúde pública? Ou, ao contrário, na possibilidade de alternância governativa, o padrão de relações intergovernamentais cooperativo desde a CF/1988 será retomado?

Desejamos uma ótima e aprazível leitura!

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os barões da Federação. **Lua Nova**, n. 33, p. 165-83, 1994.

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 29-40, 2005.

ANDRADE, I. A. L. de. Descentralização e poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 20., 1996, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** São Paulo: Anpocs, 1996.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 10, p. 111-141, jun. 1999.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

\_\_\_\_\_. Intergovernmental relations in Brazil: an unequal Federation with symmetrical arrangements. *In*: POIRIER, J.; SAUNDERS, C.; KINCAID, J. (Ed.). **Intergovernmental relations in federal systems: comparative structures and dynamics**. Ontario: Oxford University Press, 2015. p. 108-134.

ARRETCHE, M.; SCHLEGEL, R. **Os estados nas federações: tendências gerais e o caso brasileiro**. Brasília: BID, 2014. (Documento para Discussão, n. 334). Disponível em: <<https://bit.ly/3GITbT>>.

BURGESS, M.; GAGNON, A-G. **Comparative federalism and federation: competing traditions and future directions**. Toronto: University of Toronto Press, 1993.

CARVALHO, J. M. de. República, democracia e federalismo: Brasil, 1870-1891. **Varia Historia**, v. 27, n. 45, p.141-157, 2011.

COSER, I. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 51, n. 4, p. 941-981, 2008.

COSTA, V. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação e Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 729-748, 2010.

DUTRA, W. Z. **A vez do governo estadual nas estratégias de coordenação em políticas públicas: o caso de Minas Gerais nas áreas de habitação de interesse social e segurança pública**. 2018. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

GREER, S. L. (Ed.). **Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies**. New York: Palgrave MacMillan, 2006.

JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

JULIAO, K. **Cooperação intergovernamental na saúde: os consórcios públicos de saúde no Ceará como estratégia de coordenação estadual**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

LICIO, E. C. *et al.* Apresentação. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 6-11, 2021.

MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014. 326 p.

MORAES, R. F. **Medidas legais de incentivo ao distanciamento social: comparação das políticas e governos estaduais e prefeituras das capitais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 16).

\_\_\_\_\_. **Medidas legais de incentivo ao distanciamento social: análise comparada da primeira e segunda ondas da pandemia da covid-19 no Brasil**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 33).

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (Ed.). **Federalism and the welfare State: new world and European experiences**. New York: Cambridge University, 2005. 356 p.

OLIVEIRA, V. E. de; LOTTA, G. Momentos da recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 52, p. 437-458, jan./jun. 2019.

PIERSON, P. Fragmented welfare States: federal institutions and development of social policy. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 449-478, out. 1995.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

REZENDE, F. (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto**. Rio de Janeiro: FGV, 2013. 312 p.

RIKER, W. H. Federalism. *In*: POLSBY, N. (Ed.). **Handbook of political science**. Oxford: Oxford University Press, 1964. v. 3.

SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental**. 2015. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2015.

SILVA, A. L. N. da. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1167-1192, 2015.

\_\_\_\_\_. **Os estados importam!** Determinantes da cooperação subnacional nas políticas de educação e saúde do Brasil. 2020. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, São Paulo, 2020.

SOUZA, C.; DANTAS NETO, P. F. (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2006. 308 p.



# Parte 1

**Os estados nas federações  
e o caso brasileiro**



## DESCENTRALIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO EM FEDERAÇÕES DEMOCRÁTICAS: UMA PERSPECTIVA COMPARADA DE LONGO PRAZO<sup>1</sup>

Paolo Dardanelli<sup>2</sup>  
John Kincaid<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Em sua forma fundamental, o federalismo é um dispositivo constitucional de divisão e compartilhamento do poder entre um governo central e um conjunto de unidades constituintes. A divisão de responsabilidades e recursos entre eles é, portanto, crucial para o funcionamento dos sistemas federais. Tal divisão, no entanto, nunca é fixa. O arranjo original de distribuição de poderes, tal como incorporado na constituição fundadora da Federação, costuma estar sujeito a diversas pressões para se modificar ao longo do tempo. O entendimento da natureza destas pressões, bem como o significado de suas forças contrárias, é mais bem alcançado por meio de uma comparação de longo termo entre federações (Friedrich, 1968, p. 7, 54; Hicks, 1978, p. 9; Krane, 1988, p. 44; Benz, 1985).

Em termos gerais, a mudança pode ocorrer em duas direções: uma redistribuição de poder “para cima”, isto é, para o governo central, ou “para baixo”, para as unidades constituintes. O primeiro caso constitui uma centralização dinâmica; o seu oposto é a descentralização dinâmica.<sup>4</sup> As tendências de centralização e descentralização dinâmicas são importantes porque alteram o equilíbrio federal – ou seja, a distribuição de poderes entre o governo central e as unidades constituintes – e têm consequências potencialmente amplas no que se refere à capacidade do sistema de produzir os benefícios esperados do federalismo. O que impulsiona a centralização e a descentralização dinâmicas? Elas constituem um processo uniforme ou variam no tempo e conforme a política setorial?

---

1. Capítulo traduzido por Isadora Quadros, com recursos próprios do Ipea. A revisão da tradução foi realizada por Sandra Gomes.

2. Professor de política comparada na Universidade de Kent, do Reino Unido. *E-mail*: <p.dardanelli@kent.ac.uk>.

3. Professor de governo e serviço público no Lafayette College, dos Estados Unidos, e diretor do Centro Meyner para o Estudo do Estado e do Governo Local, na mesma universidade. *E-mail*: <kincaidj@lafayette.edu>.

4. Conferir, na seção 3, a distinção entre centralização (ou descentralização) estática e dinâmica.

Neste capítulo, resumem-se as conclusões de um projeto recente que examinou a dinâmica de longo prazo da centralização e da descentralização nas federações da Austrália, do Canadá, da Alemanha, da Índia, da Suíça e dos Estados Unidos desde a sua fundação. O restante do capítulo está organizado da seguinte forma: a seção 2 faz uma breve revisão da literatura sobre a dinâmica da descentralização ou centralização nas federações. As duas seções seguintes descrevem a conceituação, a operacionalização e a teorização em que o projeto se baseou. A seção 5 apresenta os resultados das análises empíricas, e a seção 6 os avalia em relação às expectativas teóricas. A seção 7 traz as conclusões.

## 2 DESCENTRALIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO NO ESTUDO DO FEDERALISMO

Dada a sua importância central para as federações, as dinâmicas de descentralização e centralização sempre ocuparam um lugar de destaque na literatura sobre federalismo. Segundo Bryce (1995b, p. 1535-1537), temores quanto a uma centralização desenfreada se espalharam entre os opositores da ratificação da Constituição dos Estados Unidos em 1787 e 1788. Alexander Hamilton, no entanto, temia o oposto, isto é, que os maiores estados acabassem por se sobrepor ao governo central (Bryce, 1995b, p. 1535-1537). Em 1788, James Madison argumentava que os estados preservariam uma autonomia considerável, e que o equilíbrio federal teria mais chances de ser ameaçado pelos estados do que pelo governo central (Madison, 2000, p. 236).

Em seu estudo sobre a democracia americana na década de 1830, Tocqueville (2010, p. 582-627) também esperava um enfraquecimento gradual do governo central em relação aos estados. Revendo a evolução do federalismo norte-americano ao longo do seu primeiro século, porém, Bryce (1995b, p. 1541, 1565) argumentou que o poder do governo central havia crescido, embora não tanto quanto os antifederalistas haviam antecipado quando da ratificação da Constituição. Ele previu que “a importância dos estados irá diminuir à medida que a majestade e a autoridade do governo nacional aumentarem” (Bryce, 1995a, p. 1500, tradução nossa).

Em seu livro *Studies in History and Jurisprudence*, Bryce (1901, p. 216-262) foi também um dos primeiros a pensar sistemática e comparativamente sobre as forças centrípetas e centrífugas conducentes à centralização e à descentralização, bem como sobre os dispositivos constitucionais que os países, incluindo as federações, poderiam adotar para contê-las. Alguns anos depois, Leacock (1909) argumentou que o federalismo clássico era cada vez mais inadequado às necessidades de controlar a economia moderna, prevendo que isto levaria à centralização. Da mesma forma, Corry (1941) detectou um padrão generalizado de crescente centralização, o qual atribuiu ao desenvolvimento de uma sociedade industrial moderna. Em sua obra seminal *Federal Government*, Wheare (1946, p. 252-253) também notou uma tendência geral de as federações se centralizarem mais ao longo do tempo e

identificou alguns fatores responsáveis por isso – como guerras e crises econômicas – e certos processos por meio dos quais esta tendência se manifestava, como a centralização fiscal. Livingston (1956) considerou a evolução das federações a partir da perspectiva da mudança constitucional formal e concluiu que as forças sociais são os principais fatores que moldam a dinâmica de descentralização ou centralização.

Em sua obra *Federalism: origins, operation, significance*, Riker (1964) propôs um quadro teórico e metodológico para estudar a questão e aplicou-o à evolução dos Estados Unidos. Ele também considerou brevemente outros casos à luz do seu modelo (Riker, 1964, p. 124-136). Mais tarde, observando que algumas federações passaram por um processo considerável de centralização ao longo do tempo, enquanto outras não, Riker argumentou que o desenvolvimento de um índice de centralização “tornaria possível um verdadeiro estudo comparativo do federalismo pela primeira vez” (Riker, 1975, p. 140, tradução nossa). Para este efeito, ele propôs um índice de centralização partidária, com base no argumento de que “pode-se medir o federalismo medindo os partidos” (Riker, 1975, p. 137, tradução nossa). A partir de uma perspectiva majoritariamente jurídica, Sawyer (1969, p. 64-105, 179-187) também deu atenção à dinâmica longitudinal. Ele argumentou que a centralização era a tendência dominante, embora não sem exceções, e lançou uma hipótese segundo a qual as federações tenderiam a transitar, ao longo do tempo, de coordenadas para cooperativas e, finalmente, para formas orgânicas de federalismo (Sawyer, 1969, p. 117-130), isto é, sistemas “em que o centro tem poderes tão amplos, e lidera as regiões de forma tão vigorosa”, que se “pode hesitar em descrever o resultado como federal” (Sawyer, 1969, p. 104, tradução nossa). Do mesmo modo, Duchacek (1970, p. 348) e Davis (1978, p. 148-149) destacaram a propensão das federações modernas a se tornarem mais centralizadas.

A questão da descentralização ou centralização permanece desde então no centro da literatura tradicional de ciência política sobre o federalismo. Em *Exploring Federalism*, Elazar (1987, p. 198-222) contrastou a centralização do poder que havia ocorrido nos Estados Unidos com a descentralização vivenciada pelo Canadá nas décadas de 1960 e 1970. Watts (2008, p. 171-178) apresentou um quadro conceitual mais desenvolvido, distinguindo basicamente três dimensões da centralização ou descentralização: legislativa, administrativa e financeira. Na sua análise do que torna uma Federação robusta, Bednar (2008) argumentou que a centralização, sob a forma de apropriação pelo governo central das competências das unidades constituintes, é a mais séria ameaça ao equilíbrio federal e concluiu, fazendo eco a Elazar (1987, p. 78-79), que uma cultura federalista vigorosa é a garantia mais eficaz contra tal ameaça. Por fim, Braun (2011) procurou identificar em quais condições as federações poderiam evitar a centralização excessiva e chegou à conclusão de que não há uma única variável com poder de impedi-la.

Ao abordar a questão de uma perspectiva econômica e concentrando-se nos aspectos fiscais, Oates (1972, p. 221-241) identificou diversos fatores que poderiam estimular a centralização ou a descentralização. Ele argumenta que o “peso das discussões, particularmente o crucial fenômeno da crescente interdependência ao longo do tempo, cria (...) uma premissa a favor de tendências centralizadoras” (Oates, 1972, p. 229, tradução nossa). Seguindo Philip (1954), ele também levantou a hipótese de um processo sequencial em que a centralização tem mais chances, primeiro, de ocorrer na esfera fiscal e, em seguida, de repercutir nas esferas legislativa e, possivelmente, administrativa (Oates, 1972, p. 226-227). Analisando as tendências históricas em várias federações no século XX, o autor observou que a centralização aumentou na primeira metade do século, mas diminuiu após a Segunda Guerra Mundial, devido a um aumento geral da responsabilidade intergovernamental compartilhada na prestação de serviços públicos (Oates, 1972, p. 230-237). Vaubel (1996), Blankart (2000) e Döring e Schnellenbach (2011, p. 95-96), contudo, encontraram uma centralização fiscal progressiva na maioria das federações, a qual atribuíram a garantias constitucionais fracas, bem como a incentivos para reduzir a competição fiscal horizontal e vertical.

Diversas tentativas foram feitas no sentido de se desenvolverem índices de descentralização ou centralização estática, mas tais índices ora eram restritivos demais, ora insuficientemente refinados para captar a natureza da descentralização ou da centralização dinâmica nas federações. Vários estudos abrangeram um grande número de casos, mas basearam-se apenas em dados fiscais – tais como a porcentagem da despesa pública total realizada pelos governos subnacionais –, que medem, na verdade, a capacidade e não a autonomia de gasto e são, portanto, indicadores inadequados de centralização ou descentralização (Pommerehne, 1977; Krane, 1988; Vaubel, 1996; Erk e Koning, 2010). Como Blöchliger (2013, p. 16, tradução nossa) observou: “o indicador mais frequentemente utilizado é a participação dos GSN [governos subnacionais] em relação ao total de receitas fiscais ou despesas, que é uma medida fraca para avaliar a verdadeira autonomia de que gozam os GSN”. Tal se dá porque, como Musgrave (1969, p. 342, tradução nossa) relatou: “governos locais que atuam como meros agentes executores da despesa central não refletem o nível de descentralização do gasto num sentido significativo”. A participação da receita arrecadada pelos governos subnacionais no total de receitas de todos os níveis de governo, como utilizada, entre outros, por Lijphart (1984, p. 177-179), seria, supostamente, uma medida melhor, mas ainda assim insuficiente para capturar a natureza das relações fiscais entre o governo central e as unidades subnacionais.

O Índice de Autoridade Regional (IAR) desenvolvido por Hooghe *et al.* (2016), o mais elaborado e abrangente disponível, dá muito peso aos fatores institucionais e acaba por não captar a dinâmica muitas vezes sutil da descentralização

ou centralização nas federações, que ocorre tipicamente na esfera de discussões sobre políticas públicas. Sua pontuação para as unidades constituintes quanto ao autogoverno (*self-rule*) – que corresponde à conceituação de autonomia utilizada neste capítulo – não varia entre 1950 e 2010, por exemplo, no Canadá, na Suíça e nos Estados Unidos (Hooghe *et al.*, 2016, p. 115-145, 286-294, 398-404). A literatura, contudo, mostra que estas federações passaram por uma significativa descentralização e centralização dinâmica.

Em suma, embora os estudiosos tenham feito progressos consideráveis na conceituação e na teorização da descentralização e da centralização dinâmicas nos sistemas federais, bem como na exploração empírica de aspectos deste fenômeno, até pouco tempo faltava um estudo comparativo sistemático que mapeasse as tendências de descentralização e centralização no tempo e no espaço, e que pudesse testar explicações concorrentes para estas ocorrências. Esta pesquisa procurou suprir esta lacuna.

### 3 CONCEITUANDO E MENSURANDO A DESCENTRALIZAÇÃO E A CENTRALIZAÇÃO

A conceituação formulada nesta pesquisa começou com uma distinção entre descentralização ou centralização estática e dinâmica. Definiu-se a descentralização ou centralização estática como a distribuição de poderes entre as instituições do governo central e as instituições das unidades constituintes de uma Federação em um dado momento. Poder é aqui entendido como a capacidade que uma unidade constituinte tem de tomar decisões vinculantes sem restrições por parte do governo central ou de outras unidades constituintes. Mensura-se a centralização ou descentralização estática em períodos de dez anos a partir da fundação de cada Federação até 2010. A descentralização ou centralização dinâmica é a mudança na distribuição ao longo do tempo, seja para a centralização, seja para a descentralização. Refletindo a prática constitucional dominante nas federações (Steytler, 2009), aqui se tratam os governos locais como subunidades de uma unidade constituinte, o que se mostrou verdadeiro para todos os casos estudados, com exceção parcial da Índia. Assim, consideram-se as transferências de poder entre o governo central e os governos locais como transferências de poder entre o governo central e as unidades constituintes. Optou-se por falar em centralização e descentralização, e não apenas em descentralização, a fim de não implicar uma tendência quanto a um dos lados.

Conceituou-se a autonomia das unidades constituintes em federações continuamente democráticas como tendo duas dimensões principais: i) autonomia em termos de políticas públicas, por sua vez dividida em autonomia legislativa e administrativa; e ii) autonomia fiscal. A autonomia fiscal relaciona-se com a capacidade da unidade de obter recursos financeiros por meio dos seus próprios

poderes fiscais e da realização de empréstimos, bem como de alocar tais recursos como melhor lhe convier. Desmembrar estas duas dimensões principais em subdimensões e categorias permite observar de forma mais precisa as variações entre diferentes componentes.

### 3.1 Autonomia política

Dividiu-se a autonomia política em autonomia legislativa e autonomia administrativa. A autonomia legislativa diz respeito ao controle por uma unidade constituinte dos poderes legislativos primários em uma área setorial de políticas. Isto é entendido tanto como a alocação formal e constitucional de poderes quanto a efetiva capacidade de uma unidade constituinte exercer poderes legislativos sem restrições por parte do governo central ou de outras unidades constituintes. Este último aspecto é importante porque a atribuição constitucional pode frequentemente assumir a forma de poderes compartilhados ou concorrentes, e o marco regulatório de um governo central pode deixar pouco espaço para as unidades constituintes legislarem de forma autônoma.

A autonomia administrativa diz respeito ao grau em que uma unidade constituinte implementa a legislação do governo central, bem como a sua própria (Blöchliger, 2013, p. 31). Nos sistemas de administração federal indireta – também conhecidos como administrativos, em oposição às federações “duais” –, os governos constituintes executam a maior parte da implementação (Macmahon, 1972, p. 22-23). Isto lhes confere um grau de discricionariedade – e, portanto, autonomia – que pode ser utilizado para direcionar uma política específica, incluindo, em alguns casos, sua regulamentação. Embora esta forma de autonomia seja menos relevante do que a autonomia legislativa – que é uma das características definidoras dos sistemas federais –, ela ainda é significativa, uma vez que pode resultar na efetiva implementação de políticas com vistas a adaptar os objetivos políticos centrais às preferências locais ou então alterar, frustrar ou reforçar os objetivos do governo central.

Com base nas classificações de Riker (1964, p. 49-84), Oates (1972, p. 19) e Watts (2008, p. 194-198), bem como nas classificações das funções de governo feitas pela Organização das Nações Unidas (UN, 2015) e pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD, 2015, p. 194-195), dividimos o tema das políticas públicas nas 22 seguintes áreas setoriais:

- agricultura;
- cidadania e imigração;
- cultura;
- emissão de moeda e dinheiro;
- defesa;

- atividade econômica;
- educação básica;
- educação superior;
- eleições e voto;
- relações trabalhistas;
- preservação do meio ambiente;
- política externa;
- finanças e valores mobiliários;
- saúde;
- língua;
- direito civil;
- direito penal;
- aplicação da lei;
- meios de comunicação;
- recursos naturais;
- assistência social; e
- transportes.

Essas áreas setoriais não constituem todo o universo das políticas públicas, e algumas são mais amplas do que outras, mas incluem a maioria das esferas de ação governamental.

Mensurou-se a autonomia legislativa e administrativa em cada área setorial de política pública – quem controla cada área – por meio de uma escala de sete pontos:

- 1 = área controlada exclusivamente pelo governo central;
- 2 = área controlada quase exclusivamente pelo governo central;
- 3 = área controlada predominantemente pelo governo central;
- 4 = área controlada igualmente pelo governo central e pelas unidades constituintes;
- 5 = área controlada predominantemente pelas unidades constituintes;
- 6 = área controlada quase exclusivamente pelas unidades constituintes; e
- 7 = área controlada exclusivamente pelas unidades constituintes.

Essa escala tem por objetivo registrar situações relevantes no processo de descentralização ou centralização que possibilitem uma avaliação razoavelmente precisa dentro dos casos, bem como a comparabilidade entre eles.

### 3.2 Autonomia fiscal

Dividimos a autonomia fiscal em cinco subdimensões. A primeira é o grau em que uma unidade constituinte tem o controle direto das suas próprias receitas, que pode ser definido como a proporção de receitas de arrecadação própria em relação ao total das receitas da unidade constituinte e do governo local somadas. Quanto maior for a proporção de receitas de arrecadação própria, mais autônoma fiscalmente é uma unidade constituinte (Watts, 2008, p. 104). Esta subdimensão foi mensurada com base na seguinte escala de sete pontos:

- 1 = de 0% a 14%;
- 2 = de 15% a 29%;
- 3 = de 30% a 44%;
- 4 = de 45% a 59%;
- 5 = de 60% a 74%;
- 6 = de 75% a 89%; e
- 7 = de 90% a 100%.

A segunda subdimensão está relacionada às restrições enfrentadas pelas unidades constituintes para aumentar as receitas de arrecadação própria. Isto inclui tanto as restrições aplicadas a uma fonte de receitas por elas controlada – por exemplo, restrições ao imposto de renda no nível cantonal, na Suíça – quanto a exclusão total de uma determinada fonte de receitas – por exemplo, a Lei da Liberdade Fiscal na Internet dos Estados Unidos. Estas restrições foram mensuradas na seguinte escala qualitativa de sete pontos: 1 = muito altas; 2 = altas; 3 = razoavelmente altas; 4 = médias; 5 = razoavelmente baixas; 6 = baixas; e 7 = muito baixas.

A terceira subdimensão é em que grau as condições vêm embutidas nas transferências fiscais do governo central para uma unidade constituinte (Oates, 1972, p. 65; Watts, 2008, p. 106-108; Blöchliger, 2013, p. 25). Isto pode ser definido como a proporção de transferências condicionadas em relação ao total das receitas da unidade constituinte e do governo local somadas. A autonomia fiscal de uma unidade constituinte é tanto maior quanto menor o seu grau de dependência em relação às transferências condicionadas do governo central. Isto foi mensurado conforme a seguinte escala:

- 1 = de 86% a 100%;
- 2 = de 71% a 85%;
- 3 = de 56% a 70%;
- 4 = de 41% a 55%;
- 5 = de 26% a 40%;
- 6 = de 11% a 25%; e
- 7 = de 0% a 10%.

A quarta subdimensão diz respeito ao âmbito e ao rigor das condições associadas às transferências do governo central. Condições com muitos elementos ou altamente rigorosas restringem mais do que condições limitadas ou frouxas. Assim, quanto menos elementos contiver e quanto menor seu rigor, mais autônoma é uma unidade constituinte na alocação de recursos que recebe do governo central. Esta subdimensão – aqui chamada de grau de condicionalidade – foi mensurada pela mesma escala qualitativa de sete pontos usada para a segunda subdimensão: 1 = muito alto; 2 = alto; 3 = razoavelmente alto; 4 = médio; 5 = razoavelmente baixo; 6 = baixo; e 7 = muito baixo. Nessa escala, muito alto significa condições mais rigorosas.

A quinta subdimensão relaciona-se com a liberdade que uma unidade constituinte tem de contrair empréstimos para compor sua receita. Como uma maior liberdade de contrair empréstimos denota um maior grau de autonomia fiscal, mensurou-se esta subdimensão por meio de uma escala qualitativa crescente de sete pontos: 1 = muito baixa; 2 = baixa; 3 = razoavelmente baixa; 4 = média; 5 = razoavelmente alta; 6 = alta; e 7 = muito alta.

### 3.3 Descentralização e centralização dinâmica

Em face do exposto, pode-se conceituar a descentralização ou centralização dinâmica, em sua forma mais genérica, como uma mudança em pelo menos uma área setorial de política ou de autonomia fiscal relevante o suficiente para entrar no sistema de mensuração aqui utilizado. Identificaram-se cinco propriedades principais da descentralização ou centralização dinâmica como uma variável dependente.

A primeira propriedade é a *direção* da mudança. As mudanças que deslocam a medida de um valor superior para um valor inferior sinalizam uma redução da autonomia das unidades constituintes, o que representa centralização. Mudanças que implicam uma mudança de um valor mais baixo para um valor mais alto indicam um aumento da autonomia das unidades constituintes e, portanto, denotam descentralização.

A segunda propriedade da descentralização ou centralização dinâmica é a sua *magnitude*. Isto pode ser pensado como uma variável contínua, que pode ser mensurada tanto dentro de um determinado período (por exemplo, uma década) como cumulativamente ao longo de todo o período de observação. Se mensurada cumulativamente, a magnitude varia desde o mínimo teórico de nenhuma alteração até o máximo teórico da maior alteração possível em todas as categorias políticas e fiscais.

A terceira propriedade pela qual este trabalho se interessou é o *andamento* do processo de descentralização ou centralização. O andamento pode ser dividido em frequência, ritmo, momento e sequência. Frequência é o número de ocasiões em que a mudança ocorre, dentro de um determinado período de tempo ou durante todo o período de observação. O ritmo pode ser visto como uma mistura de frequência e magnitude. Em termos gerais, pode-se distinguir entre mudança incremental e circunstâncias críticas. A primeira é marcada por etapas de pequena magnitude, que ao longo do tempo podem formar uma mudança cumulativa significativa. As circunstâncias críticas podem ser definidas como marcos temporais que acompanham uma mudança de grande magnitude, com consequências significativas a longo prazo (Lipset e Rokkan, 1967, p. 37-41; Capoccia e Kelemen, 2007). O momento se refere ao ponto na vida de uma Federação em que ocorre uma mudança, e pode ser medido tanto em termos absolutos como relativos (ou seja, como uma porcentagem da duração de vida de uma Federação). A sequência pode ser definida como a ordem temporal em que a mudança ocorre, e pode ser vista como uma combinação específica de tempo e forma e/ou instrumento.

A quarta propriedade é a *forma* tomada pela mudança. Com base na conceituação de autonomia apresentada, a mudança pode ocorrer em uma ou mais áreas políticas ou fiscais, e tanto na dimensão legislativa como na administrativa.

A propriedade final diz respeito aos *instrumentos* da mudança. Estes podem ser divididos em instrumentos constitucionais e não constitucionais. Como a distribuição de poderes ou competências entre o governo central e os governos constituintes está normalmente consubstanciada na constituição federal, particularmente no que se refere à competência legislativa, uma emenda constitucional que transfira a atribuição de tal competência é um instrumento óbvio de descentralização ou centralização. No entanto, a mudança costuma ocorrer por meios infraconstitucionais, tais como a promulgação ou a revogação de legislação, seja pelo governo central, seja pelos governos constituintes. Uma mudança na legislação federal de mais para menos restritiva daria maior autonomia aos governos constituintes e tornaria assim o sistema mais descentralizado, enquanto uma mudança na direção oposta implicaria uma centralização. Um segundo instrumento não constitucional são as decisões judiciais. Quando o Poder Judiciário desempenha um papel importante na

regulação da distribuição vertical de poderes e na resolução de disputas entre o governo central e as unidades constituintes, as decisões judiciais podem ter implicações importantes para esta distribuição (Aroney e Kincaid, 2017). Os instrumentos fiscais, tais como as transferências condicionadas, também são instrumentos importantes. Como as unidades constituintes em todas as federações dependem em maior ou menor grau de transferências fiscais do governo central, uma alteração na composição de tais transferências de uma distribuição geral de receitas ou transferências incondicionadas para transferências condicionadas ou vice-versa pode ter um impacto significativo na autonomia. Outro instrumento relevante é a utilização por parte do governo central dos seus poderes decorrentes de tratados internacionais. O governo central pode reduzir a autonomia política das unidades constituintes por meio da assinatura de acordos internacionais em áreas de política dentro de suas competências. Os acordos internacionais que diminuem a autonomia das unidades constituintes são instrumentos de centralização.

**QUADRO 1**  
**Propriedades da descentralização ou centralização dinâmica**

Direção	A mudança é centralizadora ou descentralizadora?
Magnitude	Quão ampla é a mudança?
Andamento	Quais são os padrões temporais em que a mudança ocorre?
Frequência	Quantas são as mudanças?
Ritmo	A mudança ocorre em pequenas ou grandes etapas?
Momento	Quando a mudança ocorre na vida de uma Federação?
Sequência	A mudança numa dimensão precede ou sucede a mudança em outra?
Forma	A mudança ocorre na dimensão fiscal ou na dimensão política? Se na primeira, em que categorias? Se na segunda, na esfera legislativa ou administrativa, e em que áreas políticas?
Instrumentos	Quais são as ferramentas por meio das quais a mudança é realizada?
Mudança constitucional	Emenda formal à constituição.
Legislação	Promulgação ou revogação de legislação pelo governo central ou pelas unidades constituintes.
Decisões judiciais	Entendimento de um tribunal de justiça.
Instrumentos fiscais	Uso de instrumentos fiscais como transferências condicionadas.
Poderes decorrentes de tratados internacionais	Utilização de tratados internacionais para influenciar na distribuição interna de poderes.

Elaboração dos autores.

#### **4 TEORIZANDO SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO E A CENTRALIZAÇÃO**

Com base na literatura analisada, formulou-se a hipótese de que a descentralização ou centralização dinâmica é moldada por uma ampla gama de fatores que operam em diferentes níveis e diferentes pontos no tempo.

Os fatores mais distantes dizem respeito ao cenário existente que possibilitou a descentralização ou centralização estática no início – ou seja, o ponto de partida para a descentralização ou centralização dinâmica. Dado que o alcance do governo era muito mais limitado no século XIX em comparação com os Estados de bem-estar social contemporâneos, faria sentido imaginar que as federações criadas antes da Primeira Guerra Mundial (isto é, os Estados Unidos, a Suíça, o Canadá e a Austrália) fossem menos centralizadas em sua origem do que aquelas estabelecidas após a Segunda Guerra Mundial, notadamente, a Alemanha e a Índia. As federações nascidas de uma barganha federal (Riker, 1964, p. 12-16) deveriam também partir de um nível de centralização mais baixo do que as criadas de outra forma. Uma vez que as quatro federações mais antigas foram criadas antes da Primeira Guerra Mundial e também resultaram de uma barganha federal, esperava-se uma grande descentralização em seu início e, conseqüentemente, um processo considerável de centralização dinâmica, principalmente após 1920.

No que diz respeito à descentralização ou centralização dinâmica, são muitas as tendências socioeconômicas e socioculturais a serem consideradas como condutores importantes. Na esfera socioeconômica, as mudanças tecnológicas, o aumento da mobilidade e a integração do mercado – muitas vezes referidos indiscriminadamente como modernização – são tidos como catalisadores da centralização (Beer, 1973). Após a Segunda Guerra Mundial, a globalização pode ter contribuído ainda mais para a centralização, dada a possibilidade de o governo central se infiltrar na autonomia das unidades constituintes via acordos internacionais (Lazar, Telford e Watts, 2003, p. 4). É provável que o efeito da globalização tenha sido reforçado pela integração regional – como no caso da União Europeia –, embora se espere que esta última tenha tido um impacto diferente conforme a região geográfica e o caráter mono ou multinacional da Federação. Nas federações multinacionais, incluindo as binacionais, a globalização e a integração regional podem atenuar a centralização ou mesmo favorecer a descentralização, aumentando a ameaça de separação por unidades nacionalmente distintas (Meadwell e Martin, 1996; Lazar, Telford e Watts, 2003, p. 20). Como a integração regional tem estado mais avançada na Europa Ocidental, muito menos na América do Norte, e praticamente ausente no Sul da Ásia e na Oceania, a Alemanha e a Suíça deveriam ter sofrido o efeito mais forte deste fator; a Índia e a Austrália, o mais fraco; e o Canadá e os Estados Unidos, um efeito mediano. Sendo a única Federação multinacional entre os seis casos, esperava-se que o Canadá tivesse sofrido uma menor centralização e, possivelmente, mesmo uma descentralização como resultado da integração regional, em comparação com as outras cinco federações.

No que tange ao âmbito sociocultural, em federações monolíngues como a Austrália, a Alemanha e os Estados Unidos, pode esperar-se que a identificação primária dos cidadãos com as unidades constituintes diminua ao longo do tempo

e que a sua identificação primária com a Federação aumente. As federações multilíngues que forjam uma identidade nacional comum – como a Índia (Stepan, Linz e Yadav, 2011) e a Suíça (Dardanelli, 2011) – deveriam seguir um padrão semelhante ao das federações monolíngues. Em federações multilíngues que se tornam multi ou binacionais, como o Canadá, a evolução da identificação dos cidadãos deveria conter a centralização ou mesmo revertê-la. A evolução das expectativas dos cidadãos sobre o papel do governo, representada de forma mais proeminente pela crescente procura de serviços sociais uniformes em todo o país, provavelmente contribuiu para uma centralização dinâmica em todas as federações (Birch, 1955). Segundo um consenso na literatura, estas tendências relativamente lentas podem ter sido reforçadas ou amplificadas por choques de curto prazo, tais como guerras e crises econômicas (Wheare, 1946, p. 254).

Espera-se que essas tendências e choques tenham conduzido a mudanças nas atitudes em relação à distribuição vertical de poderes na Federação, principalmente entre o público em geral, os grupos de interesse organizados e os meios de comunicação, favorecendo largamente um aumento de poderes no centro. As pressões no sentido da centralização, contudo, foram mediadas por variáveis políticas e institucionais que as reforçam ou enfraquecem. Muitas destas variáveis prestam-se à teorização. A primeira variável política é o grau de nacionalização do sistema partidário (Riker, 1964, p. 91-101; Chhibber e Kollman, 2004, p. 226-227). Níveis elevados de nacionalização, como na Austrália e na Alemanha, deveriam ter facilitado a centralização, enquanto os níveis mais baixos da Suíça deveriam ter funcionado como um freio. Do mesmo modo, o aumento do grau de nacionalização nos Estados Unidos e seu declínio na Índia deveriam ter tido um efeito correspondente na descentralização e na centralização. Uma segunda variável nesta categoria é a orientação política do Executivo federal, segundo a qual os partidos de esquerda são geralmente tidos como a favor da centralização, enquanto os partidos de direita se opõem a ela (Döring e Schnellenbach, 2011, p. 92-94). As medidas centralizadoras têm assim mais chances de ocorrer sob a égide dos partidos de esquerda, e as federações que tenham vivido períodos mais longos sob esses governos, em tese, passaram por uma centralização mais elevada. Uma terceira variável é a orientação dos juízes, segundo a qual as cortes constitucionais ou supremas cortes com uma orientação centralista estimularão a centralização, enquanto as de tendência oposta a conterão (Livingston, 1956, p. 12; Aroney e Kincaid, 2017).

No que diz respeito aos fatores institucionais, um grande número de unidades constituintes pode ser visto como favorecendo a centralização (Watts, 2008, p. 71-72). Em contrapartida, os poderes residuais dos quais as unidades são dotadas, um modelo dual de federalismo, um sistema não parlamentarista de governo e a aprovação de alterações à Constituição por meio de mecanismos de democracia direta deveriam limitar a centralização (Döring e Schnellenbach, 2011, p. 85-90;

Bednar, Eskridge e Ferejohn, 2001, p. 264; Blankart, 2000, p. 32). Por fim, nas federações de administração indireta, esperava-se que a centralização se limitasse em grande parte à esfera legislativa, especialmente por meio da crescente utilização de marcos regulatórios pelo governo federal.

## 5 MAPEANDO A DESCENTRALIZAÇÃO OU A CENTRALIZAÇÃO

### 5.1 Descentralização ou centralização estática em sua origem

A descentralização ou centralização estática, em sua origem, variou consideravelmente entre as seis federações aqui estudadas. As duas mais antigas, os Estados Unidos e a Suíça, eram altamente descentralizadas em todas as três dimensões. A Austrália, a quarta Federação mais antiga, foi também consideravelmente descentralizada, embora menos do que as duas anteriores. O Canadá, pelo contrário, era significativamente mais centralizado, especialmente nas esferas legislativa e administrativa. Nos quatro casos, o desvio entre as pontuações legislativa e administrativa foi pequeno, mas, com exceção da Austrália, superior a zero, indicando assim que a maioria das federações, incluindo os Estados Unidos, nunca foi perfeitamente dual. Todas eram menos centralizadas na esfera fiscal. As duas últimas federações – a Alemanha e a Índia – eram significativamente mais centralizadas do que os Estados Unidos e a Suíça na sua fundação, mas apenas discretamente mais centralizadas quando comparadas com o Canadá. A Alemanha e a Índia também não eram muito mais centralizadas do que o nível alcançado pelos Estados Unidos, pela Suíça e pela Austrália em 1950. Seguindo sua reputação como exemplo paradigmático de administração indireta, a Alemanha mostrou uma grande diferença entre as pontuações legislativa e administrativa e a centralização administrativa foi também inferior à centralização fiscal. A Índia, em contrapartida, conformou-se mais fielmente ao padrão dual das federações mais antigas (Dardanelli *et al.*, 2019, p. 22).

### 5.2 Descentralização ou centralização dinâmica

A frequência da descentralização ou da centralização dinâmica variou consideravelmente entre as federações. Em termos absolutos, a mudança em políticas públicas setoriais foi muito mais frequente na Austrália, na Suíça e, principalmente, nos Estados Unidos do que nos outros casos. Se os números forem ajustados pelo tempo de vida de cada Federação, de modo a obter-se uma taxa de mudança por década, a Austrália teve a taxa mais elevada, seguida pelos Estados Unidos e pela Suíça. A taxa da Alemanha não foi muito diferente das duas federações mais antigas, enquanto na Índia e no Canadá o equilíbrio federal – ou seja, a distribuição de poderes entre o governo central e as unidades constituintes – nas áreas setoriais de políticas foi muito mais estável (Dardanelli *et al.*, 2019, p. 22).

Na maioria das federações, a mudança foi esmagadoramente centralizadora, principalmente na esfera legislativa. Na Austrália e na Suíça, todas as alterações legislativas foram centralizadoras, tal como 89% das alterações legislativas registradas nos Estados Unidos. O Canadá, no entanto, contrariou esta tendência. O país registrou um número igual de mudanças centralizadoras e descentralizadoras na esfera política e até mesmo um número mais elevado de medidas descentralizadoras na esfera fiscal. A Alemanha e a Índia também apresentaram um padrão mais misto, com um número significativo de medidas descentralizadoras nas esferas legislativa (Alemanha) e administrativa (Índia). Em termos de direção cumulativa ao longo de sua existência, todas as federações, exceto o Canadá, se tornaram mais centralizadas nas dimensões legislativa, administrativa e fiscal, enquanto o Canadá se tornou menos centralizado nas três dimensões, mais especificamente na esfera fiscal (Dardanelli *et al.*, 2019, p. 23-25).

A magnitude da descentralização ou centralização dinâmica variou consideravelmente de caso a caso. Os Estados Unidos e a Suíça, seguidos pela Austrália, sofreram a mais profunda centralização dinâmica, mais especificamente na esfera legislativa. A centralização teve uma magnitude muito menor na Alemanha e na Índia, ambas partindo de níveis nitidamente mais elevados de centralização estática. Como já se viu, a mistura de medidas centralizadoras e descentralizadoras no Canadá produziu uma descentralização cumulativa de pequena magnitude. Enquanto a centralização, nas duas federações mais antigas, foi maior na esfera legislativa e menor na esfera fiscal, o padrão foi invertido na Alemanha e no Canadá, e na Índia a centralização foi menor na esfera administrativa.

Em todas as seis federações, a descentralização ou centralização dinâmica prosseguiu, na sua maioria, de forma gradual. Mais de 75% das alterações registradas foram de apenas um ponto. Mudanças específicas de grande magnitude, tais como na legislação trabalhista no Canadá ou no direito civil e penal na Suíça, foram raras.

Padrões sequenciais significativos ficaram claros em apenas alguns casos. A forma da curva de tendência de descentralização ou centralização dinâmica na esfera legislativa mostrou três padrões: i) os Estados Unidos, a Suíça e a Austrália seguiram uma trajetória bastante linear de centralização progressiva; ii) o Canadá passou por uma descentralização na primeira metade do século XX e por uma centralização mais adiante; e iii) a Alemanha e a Índia sofreram uma centralização nas primeiras décadas de sua existência e avançaram muito lentamente na direção oposta de 1980 a 2010. Em relação aos padrões sequenciais entre diferentes formas de descentralização ou centralização dinâmica, a mudança na esfera fiscal parece ter precedido a mudança na esfera política na Austrália e no Canadá, mas o mesmo não aconteceu nos outros casos, principalmente na Suíça e nos Estados Unidos. O que ocorreu tanto na Austrália como nos Estados Unidos, no entanto, é que o

governo central expandiu primeiro a sua capacidade fiscal e depois utilizou parte desta capacidade para restringir a autonomia política dos estados, mediante a utilização de transferências condicionadas.

Nos Estados Unidos e na Suíça, a centralização assumiu uma forma majoritariamente legislativa, enquanto uma centralização significativamente menor ocorreu nas esferas administrativa e, principalmente, fiscal. A Austrália teve uma elevada centralização em todas as três dimensões. No Canadá e na Alemanha, houve proporcionalmente mais descentralização ou centralização dinâmica nas dimensões fiscal e, em menor medida, administrativa do que na legislativa, enquanto a Índia sofreu proporcionalmente menos centralização na esfera administrativa.

Os instrumentos por meio dos quais a descentralização ou centralização dinâmica se desenvolveu variaram consideravelmente conforme os casos. As emendas constitucionais foram fundamentais na Suíça e relevantes também na Alemanha e na Índia, mas muito menos nos outros casos. O estabelecimento de um marco regulatório foi crucial para a experiência da Suíça – e, na prática, também para a dos Estados Unidos –, mas menos significativo em outros países. A utilização de instrumentos fiscais foi particularmente relevante na Austrália, mas menos expressiva nos Estados Unidos e praticamente inexistente nos outros casos. Do mesmo modo, as decisões judiciais foram cruciais nos Estados Unidos e também na Austrália, no Canadá e na Índia, mas não tanto na Alemanha, e mostraram-se irrelevantes na Suíça. A promulgação de legislação pelo governo central ou pelos governos constituintes foi importante no Canadá e na Alemanha, mas não nos outros casos. O uso pelo governo central dos poderes advindos de tratados internacionais teve alguma relevância em todas as federações, particularmente na Austrália, mas, de forma geral, não desempenhou um papel importante.

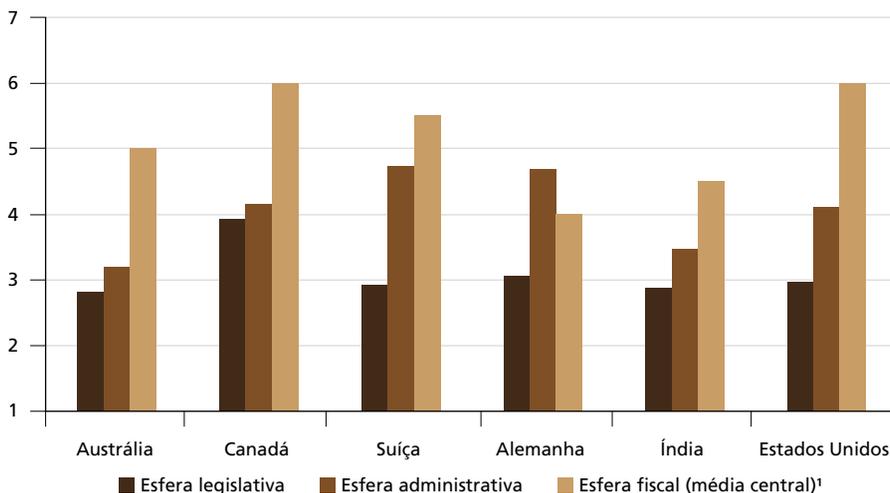
Fora do Canadá, a descentralização ou centralização dinâmica foi fortemente simétrica – exceto em situações temporárias, como o período da Reconstrução (1865-1877), após a Guerra Civil nos Estados Unidos. O Canadá, pelo contrário, tornou-se cada vez mais assimétrico após os anos 1960, com um número crescente de áreas setoriais de políticas, bem como de províncias afetadas, em particular o Quebec.

### 5.3 Descentralização e centralização estática em 2010

A descentralização ou centralização estática em 2010 apresentou menos variações entre federações do que em sua origem (gráfico 1). Houve também uma semelhança entre os seis casos, na medida em que a centralização foi mais elevada na esfera legislativa e, exceto para a Alemanha, mais baixa na esfera fiscal. Duas diferenças importantes, no entanto, mantiveram-se. Na esfera legislativa, o Canadá se mostrou claramente menos centralizado do que as outras cinco federações.

Em relação ao grau de dualidade do sistema, houve um contraste significativo entre o Canadá e a Austrália, por um lado, onde a dualidade ainda era elevada, e a Suíça, a Alemanha e os Estados Unidos, por outro, com níveis muito mais baixos. Padrões bastante semelhantes prevaleceram do lado administrativo, embora as diferenças fossem ligeiramente menos pronunciadas.

GRÁFICO 1  
 Descentralização ou centralização estática média (2010)



Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Média central se refere à proporção de receitas de arrecadação própria mais a proporção de transferências condicionadas divididas por dois.

Obs.: Os valores mostram a extensão da autonomia da unidade constituente. Assim, quanto maior o valor, menor a centralização.

Do ponto de vista fiscal, a descentralização foi mais baixa no que diz respeito às restrições às receitas de arrecadação própria e à condicionalidade das transferências, porém mais elevada, e de forma consistente, na proporção de transferências condicionadas. A variação foi alta em todas as categorias, exceto pela proporção de transferências condicionadas, estando o Canadá frequentemente no polo mais descentralizado do espectro. Também se deve notar o contraste entre uma elevada proporção de receitas de arrecadação própria e uma elevada condicionalidade das transferências – embora dentro de um baixo volume de transferências condicionadas –, apresentado pela Suíça e pelos Estados Unidos. Ainda, destaque-se o padrão oposto, de um baixo volume de receitas de arrecadação própria, mas também uma condicionalidade baixa – e um volume muito baixo de transferências condicionadas –, na Alemanha (Dardanelli *et al.*, 2019, p. 25).

## 6 POR UMA EXPLICAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA CENTRALIZAÇÃO DINÂMICA

Esta seção discutirá como as expectativas teóricas apresentadas na seção 4 se coadunam com os resultados empíricos.

### 6.1 Descentralização e centralização estática em sua origem

A hipótese de que as federações mais antigas, bem como as federações decorrentes de acordos de barganhas federais, seriam menos centralizadas em sua origem foi amplamente confirmada, mas apenas de forma fraca em relação ao Canadá. O Canadá, em 1870, era consideravelmente mais centralizado do que os Estados Unidos e a Suíça eram nos seus inícios, e apenas moderadamente menos centralizado do que a Alemanha em 1950. A centralização inicialmente elevada do Canadá pode ser explicada, contudo, por um conjunto de fatores secundários (Lecours, 2019) que não invalidam o ponto teórico geral de que a mudança no que se esperava do governo desempenhou um papel importante na formação dos diferentes equilíbrios federais geralmente observados nas federações mais antigas em comparação com as mais recentes. A disparidade muito menor entre os níveis iniciais de descentralização e centralização na Alemanha e na Índia e os níveis alcançados pela maioria das federações mais antigas até 1950 reforçam este argumento.

As hipóteses correlatas de que as federações mais antigas teriam passado por uma maior centralização dinâmica, a maior parte da qual teria ocorrido depois de 1920, foram confirmadas, exceto no caso do Canadá. Enquanto três das federações mais antigas sofreram uma centralização muito mais elevada do que as mais recentes, isto não ocorreu com o Canadá. Da mesma forma, embora a maior parte da centralização nas federações mais antigas tenha ocorrido, de um modo geral, depois de 1920, largos passos em direção à centralização foram dados na Suíça e nos Estados Unidos já no final do século XIX. Assim, em grande medida, a magnitude da centralização dinâmica é uma função do nível inicial de descentralização ou centralização estática; por conseguinte, a experiência do Canadá não surpreende. Contudo, sua experiência desviante se deve a mais fatores do que apenas a sua natureza bastante centralizada em sua origem (Lecours, 2019). A trajetória do Canadá, conforme será discutido adiante, tem importantes implicações teóricas.

### 6.2 Tendências socioeconômicas

A expectativa de que todas as federações se tornassem mais centralizadas ao longo do tempo como resultado da modernização socioeconômica foi confirmada em todos os casos estudados, exceto no Canadá. É também importante notar a modesta descentralização legislativa sofrida pela Alemanha e pela Índia desde 1980. Além disso, existem diferenças relevantes entre os seis casos no que diz respeito ao impacto da modernização em áreas de políticas específicas. Por exemplo, a mudança

tecnológica foi um importante fator centralizador no campo da defesa na Suíça, mas não nos Estados Unidos. O advento dos veículos automotores impulsionou a centralização do transporte rodoviário na Austrália e nos Estados Unidos, mas não no Canadá. A evolução dos meios de comunicação foi acompanhada de uma centralização na Suíça, mas não na Alemanha. Isto sugere que a modernização, embora importante, não promove inevitavelmente a centralização, mas interage de formas complexas com outros fatores.

A expectativa de uma influência centralizadora generalizada decorrente da globalização encontrou apenas uma confirmação limitada. Ela se contrapõe à experiência do Canadá e se coaduna de forma limitada com a dos outros casos, exceto o da Austrália (Fenna, 2019). Pode-se dizer, assim, que os efeitos moderadamente centralizadores da globalização são ofuscados pelas consequências de outros fatores mais poderosos. Do mesmo modo, foi confirmada a hipótese de que a integração regional teria um efeito centralizador nas federações mononacionais, mas um efeito descentralizador nas multinacionais, efeito este, contudo, geralmente fraco. Mesmo na Alemanha e na Suíça, as duas federações mais expostas a ela,<sup>5</sup> a integração desempenhou apenas um papel marginal.

### 6.3 Tendências socioculturais

A hipótese de que a crescente identificação dos cidadãos com a Federação alimentaria a centralização em federações mononacionais (tanto mono como multilíngues), ao passo que a presença de nacionalismos concorrentes a impediria nas federações multinacionais, encontrou embasamento. De um modo geral, este parece ter sido o caso do Canadá, da Suíça e dos Estados Unidos. A Austrália, a Alemanha e a Índia, onde a identificação com a Federação já era forte no início e não cresceu de forma considerável ao longo do tempo, oferecem menos espaço para que se avalie esta expectativa.

Confirmou-se também a hipótese de que a mudança das expectativas dos cidadãos quanto ao papel do governo facilitaria a centralização, mas não sem qualificações. O Canadá resistiu à centralização em várias áreas de políticas fundamentais, apesar da crescente procura dos cidadãos por serviços e regulamentação governamentais, enquanto as expectativas mudaram menos nas federações alemã e indiana, dada a sua existência mais curta.

### 6.4 Choques econômicos e de segurança

A experiência da maioria das federações corrobora apenas moderadamente a expectativa de que os choques econômicos e de segurança tenham sido fatores importantes

---

5. Como a Suíça não é membro da União Europeia, a integração baseia-se em tratados bilaterais. Para mais informações, conferir Dardanelli e Mazzoleni (2021).

na promoção da centralização. Embora haja indícios de que os surtos significativos de centralização tenham coincidido com guerras e crises econômicas, muitas medidas centralizadoras foram tomadas na ausência de tais choques. Choques semelhantes tiveram efeitos diferentes em diferentes federações, e a centralização em tempo de guerra foi por vezes seguida da restauração da maior parte do *status quo ante* do pós-guerra.

### 6.5 Atitudes coletivas

A expectativa de que as atitudes coletivas sobre o equilíbrio federal mudariam devido às tendências e aos choques anteriormente referidos e, por sua vez, criariam incentivos e limitações para a agência política perante a descentralização ou a centralização foi amplamente confirmada. Ficou suficientemente comprovado que as atitudes dos cidadãos e dos grupos de interesse, em particular, desempenharam um papel importante. Contraste-se, por exemplo, a ampla preferência pela uniformidade política na Alemanha com o forte desejo de que as províncias se desenvolvam sozinhas em muitos campos no Canadá.

### 6.6 Agência política

A hipótese de que a descentralização ou centralização dinâmica estaria estreitamente correlacionada com a nacionalização do sistema partidário encontrou uma corroboração apenas parcial. Embora seja consistente com as experiências da Austrália e do Canadá, é menos consistente com as da Suíça e dos Estados Unidos, que tiveram nacionalizações comparativamente mais baixas do sistema partidário, mas uma centralização elevada. Está também em desacordo com a trajetória da Índia, onde um declínio acentuado do grau de nacionalização do sistema partidário não produziu um nível proporcional de descentralização, ao contrário da expectativa de Friedrich (1968, p. 64).

No que diz respeito à ideologia, encontraram-se evidências, particularmente na Austrália, de que medidas centralizadoras tendem a estar mais intimamente ligadas aos partidos de esquerda, porém tal associação é mais fraca do que o esperado. A centralização também ocorreu em mandatos de partidos de direita, que, não obstante alguns dos seus pronunciamentos, raramente se empenharam em esforços sérios de descentralização.

Em contrapartida, a hipótese de que as dinâmicas de descentralização ou centralização são fortemente moldadas pelas preferências judiciais – em sistemas em que uma corte constitucional ou suprema corte é a instância final – encontrou um forte respaldo, particularmente no que diz respeito à Austrália, ao Canadá e aos Estados Unidos. Nestas federações, os tribunais adotaram perspectivas diferentes sobre o equilíbrio federal em momentos diferentes, e tais mudanças de perspectiva

influenciaram significativamente a trajetória da descentralização ou da centralização. Isto, contudo, deve ser colocado no contexto da literatura sobre tribunais e revisão judicial, que observa que o comportamento judicial raramente está em desacordo com a opinião pública e as preferências da maioria dos políticos eleitos (Hall, 2016, p. 393).

### 6.7 Propriedades institucionais

Por fim, nenhuma das hipóteses relativas às propriedades institucionais encontrou embasamento empírico significativo.

A expectativa de que as federações com um menor número de unidades constituintes sofreriam uma centralização reduzida é consistente com a experiência do Canadá; no entanto, está fortemente em desacordo com a trajetória da Austrália, a Federação com menos unidades constituintes desta amostra e ainda com uma elevada centralização. Nem a considerável diferença no número de unidades constituintes entre a Suíça e os Estados Unidos teve uma influência discernível na trajetória de centralização semelhante nos dois países, enquanto a Alemanha e a Índia, dado o seu nível inicial mais elevado de centralização estática, são testes fracos para esta hipótese. Assim, o número de unidades constituintes, por si só, teve pouca ou nenhuma influência detectável na descentralização ou centralização dinâmica. Contudo, em conjunto com outros fatores, pode ser uma variável importante, como indicado pela experiência do Canadá, como se verá.

A hipótese de que as federações cujas unidades constituintes possuem apenas poderes residuais sofreriam menos centralização foi também rejeitada. O Canadá, cujas províncias não possuem poderes residuais, passou na realidade por uma descentralização modesta, enquanto a Austrália, a Suíça e os Estados Unidos, todos eles reservando poderes residuais às suas unidades constituintes, sofreram uma centralização elevada. A posse de poderes residuais também não parece ter contribuído para que os *Länder* (estados) alemães conservassem a sua autonomia com mais sucesso do que os estados da Índia.

A proposição de que as federações de administração indireta passariam por uma centralização mais elevada do que as de administração direta teve um desempenho apenas ligeiramente melhor. Seria difícil afirmar que as federações duais resistiriam à centralização com mais sucesso do que as suas congêneres mais administrativas. A Austrália e os Estados Unidos mostram que as federações duais também sofreram uma centralização elevada. Além disso, a capacidade do Canadá para resistir à centralização parece ter tido pouco a ver com a sua natureza dual (Lecours, 2019). Talvez mais surpreendentemente, mesmo a hipótese de que a centralização estaria limitada à esfera legislativa nos sistemas de administração indireta não foi totalmente corroborada. Esta foi fortemente confirmada para a

Suíça, mas não para a Alemanha, onde a centralização era inclusive um pouco maior na esfera administrativa, ou para os Estados Unidos, o epítome de uma Federação dual, que passou por uma maior centralização na esfera legislativa do que na esfera administrativa.

A hipótese de que as federações parlamentaristas teriam passado por uma maior centralização do que as não parlamentaristas também não encontrou fundamento. Embora tenha sido confirmada no caso da Austrália, está em desacordo com a experiência da Suíça e dos Estados Unidos, que são federações não parlamentaristas que experimentaram uma elevada centralização, bem como com a trajetória do Canadá, uma Federação parlamentarista que se tornou menos centralizada. Além disso, no Canadá, o parlamentarismo facilitou a emergência de um sistema de “diplomacia entre governo federal e províncias” (Simeon, 1972) que desempenhou um papel significativo no controle da centralização.

A hipótese da democracia direta como um freio à centralização também teve grandes dificuldades em se comprovar. As duas federações com o requisito da democracia direta para a mudança constitucional, Austrália e Suíça, estão entre as que mais se centralizaram. Embora, em ambos os casos, a democracia direta tenha ocasionalmente criado obstáculos significativos no caminho da centralização, não foi, de forma geral, uma grande barreira contra ela. Essas conclusões estão resumidas no quadro 2.

QUADRO 2  
Resumo das constatações

Hipóteses	Austrália	Canadá	Suíça	Alemanha	Índia	Estados Unidos
Momento e processo de formação da Federação	✓✓	X	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓
Magnitude da centralização dinâmica	✓✓	XX	✓✓	✓	✓	✓✓
Modernização	✓✓	X	✓✓	✓	✓	✓✓
Globalização	✓	X	✓	✓	✓	✓
Integração regional	n.a.	~	✓	✓	n.a.	~
Mono e multinacionalismo	~	✓✓	✓✓	~	~	✓✓
Papel do governo	✓✓	~	✓✓	✓✓	~	✓✓
Choques econômicos e de segurança	✓	✓	✓	✓	~	✓
Atitudes coletivas	✓	✓	✓✓	✓	✓	✓✓
Sistema partidário	✓✓	✓✓	~	✓	X	~
Ideologia	✓	~	✓	X	✓	~
Preferências judiciais	✓✓	✓✓	n.a.	✓	✓	✓✓
Número de unidades constituintes	XX	✓✓	✓	✓	✓	✓✓

(Continua)

(Continuação)

Hipóteses	Austrália	Canadá	Suíça	Alemanha	Índia	Estados Unidos
Poderes residuais	XX	X	XX	X	X	XX
Federalismo dual	XX	✓✓	✓	✓	✓	XX
Sistema parlamentarista	✓✓	XX	XX	✓	✓	XX
Democracia direta	XX	n.a.	X	n.a.	n.a.	n.a.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. ✓✓: fortemente apoiada; ✓: fracamente apoiada; ~: resultado ambíguo; X: fracamente rejeitada; e XX: fortemente rejeitada.

2. n.a. – não aplicável.

## 6.8 Em resumo

O que ficou claro a partir destas evidências é que a descentralização ou centralização dinâmica é fruto de uma interação de fatores que operam em diferentes níveis. Duas formas principais de interação parecem se destacar. A primeira é que fatores estruturais, como mudanças socioeconômicas e socioculturais, moldam a interferência de algumas variáveis, tais como atitudes públicas em relação ao equilíbrio federal, que, por sua vez, induzem os atores políticos a se envolverem em processos de descentralização e centralização, em um “funil de causalidade” (Campbell *et al.*, 1960, p. 24-32; Hofferbert, 1974, p. 225-234).<sup>6</sup> A segunda forma de interação é que, em cada nível do “funil”, diferentes fatores operam em conjunto. Em alguns casos, reforçam-se mutuamente; em outros, contrapõem-se mutuamente. Os padrões de identificação coletiva, por exemplo, podem exacerbar o efeito de expectativas crescentes do governo em uma Federação, mas atenuá-lo em outra. A combinação destas duas formas de interação produz caminhos causais complexos que são responsáveis pela variação entre federações.

Esta seção pode ser resumida da seguinte forma. Em primeiro lugar, existem forças estruturais abrangentes em ação nas esferas socioeconômica e sociocultural, ocasionalmente reforçadas por choques econômicos e de segurança, que produzem pressões na maioria das federações para expandir o escopo e o alcance do governo central em detrimento da autonomia das unidades constituintes. Após a Segunda Guerra Mundial, estas forças também foram de certo modo reforçadas pela globalização e, em algumas áreas, pela integração regional.

Em segundo lugar, estas forças amplamente comuns interagem, contudo, com as diversas características estruturais de cada Federação e repercutem, assim, de formas diferentes em contextos diferentes. Entre estas características estruturais, destacam-se o grau de integração da economia e a força relativa da identificação coletiva com as unidades constituintes, em relação à Federação de forma geral.

6. Ver também Gerber e Kollman (2004, p. 398).

Em terceiro lugar, o produto destas interações molda as atitudes coletivas sobre o equilíbrio federal de forma diferente em cada Federação. Uma elevada integração econômica e uma forte identificação com a Federação tendem a incentivar a centralização; onde estas condições são mais fracas, as atitudes públicas tendem a resistir à centralização e até a favorecer a descentralização.

Em quarto e último lugar, os atores políticos – eles próprios, naturalmente, também influenciados pelas características estruturais de cada Federação – respondem aos incentivos e às limitações apresentadas pelos diferentes padrões de atitudes coletivas dentro do quadro institucional de cada Federação. Este último influencia os instrumentos por meio dos quais a descentralização ocorre, mas não afeta de forma significativa suas outras propriedades, tais como sua direção e magnitude.

Assim, duas federações tão diferentes quanto os Estados Unidos e a Suíça, mas ambas com elevada integração econômica e forte identificação dos cidadãos com a Federação, passaram por um processo semelhante de centralização dinâmica, embora seguindo caminhos distintos. Diferentemente, as unidades constituintes canadenses são poucas, em sua maioria grandes, de fraca integração econômica, mas com forte identificação dos cidadãos – inclusive a segunda maior delas se considerando uma nação sem Estado – e equipadas com executivos poderosos. E, em contrapartida, o Canadá resistiu à centralização a ponto de passar de Federação mais centralizada antes da Primeira Guerra Mundial para a mais descentralizada no presente, entre os seis casos aqui estudados.<sup>7</sup>

## 7 CONCLUSÕES

A descentralização ou centralização dinâmica é um fenômeno complexo, que precisa ser desmembrado em suas diferentes dimensões e períodos de tempo para ser plenamente compreendido. As federações tornaram-se geralmente mais centralizadas ao longo do tempo, mas principalmente na esfera legislativa do que nas esferas administrativa e fiscal. Onde isto não aconteceu, como no Canadá, parece ter sido por uma combinação de diversos fatores; o principal deles é a natureza binacional do país. As propriedades institucionais canalizam a descentralização ou centralização dinâmica por meio de caminhos diferentes, mas não afetam de forma significativa sua direção ou magnitude. Estas conclusões fundamentam e contestam vários argumentos de destaque apresentados na literatura sobre as causas da descentralização ou da centralização e têm múltiplas implicações para o estudo do federalismo. Sugerem também vias promissoras para uma maior investigação sobre os fatores determinantes e os mecanismos da descentralização e da centralização dinâmica nos sistemas federais.

---

7. Além deste estudo, ver também Esman (1984), Smiley (1984) e Simeon e Radin (2010).

## REFERÊNCIAS

- ARONEY, N.; KINCAID, J. (Ed.). **Courts in federal countries: federalists or unitarists?** Toronto: University of Toronto Press, 2017.
- BEDNAR, J. **The robust federation.** New York: Cambridge University Press, 2008.
- BEDNAR, J.; ESKRIDGE, W.; FERREJOHN, J. A political theory of federalism. *In*: FERREJOHN, J.; RILEY, J.; RAKOVE, J. (Ed.). **Constitutional culture and democratic rule.** New York: Cambridge University Press, 2001. p. 223-267.
- BEER, S. H. The modernization of American federalism. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 3, n. 2, p. 49-95, 1973.
- BENZ, A. **Föderalismus als dynamisches system: Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat.** Opladen: Westdeutscher Verlag, 1985.
- BIRCH, A. **Federalism, finance and social legislation in Canada, Australia and the United States.** New York: Clarendon Press, 1955.
- BLANKART, C. The process of government centralization: a constitutional view. **Constitutional Political Economy**, v. 11, n. 1, p. 27-39, 2000.
- BLÖCHLIGER, H. Measuring decentralization: the OECD Fiscal Decentralization Database. *In*: KIM, J.; LOTZ, J.; BLÖCHLIGER, H. (Ed.). **Measuring fiscal decentralization: concepts and policies.** Paris: OECD Publishing, 2013. p. 15-35.
- BRAUN, D. How centralized federations avoid over-centralization. **Regional and Federal Studies**, v. 21, n. 1, p. 35-54, 2011.
- BRYCE, J. **Studies in history and jurisprudence.** New York: Oxford University Press, 1901. v. 1.
- \_\_\_\_\_. **The American commonwealth.** Indianapolis: Liberty Fund, 1995a. v. 2.
- \_\_\_\_\_. The predictions of Hamilton and Tocqueville. *In*: BRYCE, J. **The American commonwealth.** Indianapolis: Liberty Fund, 1995b. v. 2. (Appendix II).
- CAMPBELL, A. *et al.* **The American voter.** New York: John Wiley, 1960.
- CAPOCCIA, G.; KELEMEN, D. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. **World Politics**, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.

CHHIBBER, P.; KOLLMAN, K. **The formation of national party systems: federalism and party competition in Canada, Great Britain, India, and the United States.** Princeton: Princeton University Press, 2004.

CORRY, J. A. The federal dilemma. **Canadian Journal of Economics and Political Science**, v. 7, n. 2, p. 215-228, 1941.

DARDANELLI, P. Multi-lingual but mono-national: exploring and explaining Switzerland's exceptionalism. *In*: REQUEJO, F.; CAMINAL, M. (Ed.). **Federalism, plurinationality, and democratic constitutionalism: theory and cases.** Abingdon: Routledge, 2011. p. 295-323.

DARDANELLI, P. *et al.* Dynamic de/centralisation in federations: comparative conclusions. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 49, n. 1, p. 194-219, 2019.

DARDANELLI, P.; MAZZOLENI, O. (Ed.). **Switzerland-EU relations: lessons for the UK after Brexit?** Abingdon: Routledge, 2021.

DAVIS, R. **The federal principle: a journey through time in quest of a meaning.** Berkeley: University of California Press, 1978.

DÖRING, T.; SCHNELLENBACH, J. A tale of two federalisms: Germany, the United States and the ubiquity of centralization. **Constitutional Political Economy**, v. 22, n. 1, p. 83-102, 2011.

DUCHACEK, I. **Comparative federalism: the territorial dimension of politics.** New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism.** Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

ERK, J.; KONING, E. New structuralism and institutional change: federalism between centralization and decentralization. **Comparative Political Studies**, v. 43, n. 3, p. 353-378, 2010.

ESMAN, M. Federalism and modernization: Canada and the United States. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 14, n. 1, p. 21-38, 1984.

FENNA, A. The centralization of Australian federalism 1901-2010: measurement and interpretation. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 49, n. 1, p. 30-56, 2019.

FRIEDRICH, C. J. **Trends of federalism in theory and practice.** London: Pall Mall Press, 1968.

GERBER, E.; KOLLMAN, K. Introduction: authority migration – defining an emerging research agenda. **Political Science and Politics**, v. 37, n. 3, p. 397-401, 2004.

HALL, M. Judicial review as a limit on government domination: reframing, resolving, and replacing the (counter) majoritarian difficulty. **Perspectives on Politics**, v. 14, n. 2, p. 391-409, 2016.

HICKS, U. **Federalism: failure and success – a comparative study**. London: Macmillan, 1978.

HOFFERBERT, R. I. **The study of public policy**. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1974.

HOOGHE, L. *et al.* **Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. 1.

KRANE, D. The evolutionary patterns of federal states. *In*: BROWN-JOHN, C. L. (Ed.). **Centralizing and decentralizing trends in federal states**. Lanham: University Press of America, 1988. p. 39-62.

LAZAR, H.; TELFORD, H.; WATTS, R. L. Divergent trajectories: the impact of global and regional integration on federal systems. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **The impact of global and regional integration on federal systems: a comparative analysis**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2003. p. 1-36.

LEACOCK, S. The limitation of federal government. *In*: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING, 5., 1908. **Proceedings...** [s.l.]: American Political Science Association, 1909. p. 37-52.

LECOURS, A. Dynamic de/centralization in Canada, 1867-2010. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 49, n. 1, p. 57-83, 2019.

LIJPHART, A. **Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries**. New Haven: Yale University Press, 1984.

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. Cleavage structures, party systems, and voter alignment: an introduction. *In*: LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. (Ed.). **Party systems and voter alignments: cross-national perspectives**. New York: Free Press, 1967. p. 1-64.

LIVINGSTON, W. **Federalism and constitutional change**. Oxford: Clarendon Press, 1956.

MACMAHON, A. W. **Administering federalism in a democracy**. New York: Oxford University Press, 1972.

MADISON, J. The Federalist no. 45. *In*: HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **The federalist**. London: Phoenix Press, 2000.

MEADWELL, H.; MARTIN, P. M. Economic integration and the politics of independence. **Nations and Nationalism**, v. 2, n. 1, p. 67-87, 1996.

- MUSGRAVE, R. A. **Fiscal systems**. New Haven: Yale University Press, 1969.
- OATES, W. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Government at a glance**. Paris: OECD Publishing, 2015.
- PHILIP, K. **Intergovernmental fiscal relations**. Copenhagen: Ejnar Munksgaard, 1954.
- POMMEREHNE, W. Quantitative aspects of federalism: a study of six Countries. *In*: OATES, W. (Ed.). **The political economy of fiscal federalism**. Lexington: Heath, 1977. p. 275-355.
- RIKER, W. H. **Federalism: origins, operation, significance**. Boston: Little Brown, 1964.
- \_\_\_\_\_. Federalism. *In*: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Ed.). **Handbook of political science: governmental institutions and processes**. Reading: Addison-Wesley, 1975. v. 5. p. 93-172.
- SAWER, G. **Modern federalism**. London: Watts and Co, 1969.
- SIMEON, R. **Federal-provincial diplomacy: the making of recent policy in Canada**. Toronto: University of Toronto Press, 1972.
- SIMEON, R.; RADIN B. Reflections on comparing federalisms: Canada and the United States. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 40, n. 3, p. 357-365, 2010.
- SMILEY, D. Federal states and federal societies, with special reference to Canada. **International Political Science Review**, v. 5, n. 4, p. 443-454, 1984.
- STEPAN, A.; LINZ, J.; YADAV, Y. **Crafting state-nations: India and other multinational democracies**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.
- STEYTLER, N. (Ed.). **Local government and metropolitan regions in federal systems**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2009.
- TOCQUEVILLE, A. de. **Democracy in America**. Indianapolis: Liberty Fund, 2010. v. 2.
- UN – UNITED NATIONS. **Classification of the functions of government**. New York: UN, 2015. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/classifications/Family/Detail/4>>. Acesso em: 18 out. 2022.
- VAUBEL, R. Constitutional safeguards against centralization in federal states: an international cross-section analysis. **Constitutional Political Economy**, v. 7, n. 2, p. 79-102, 1996.

WATTS, R. L. **Comparing federal systems**. 3rd ed. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008.

WHEARE, K. C. **Federal government**. London: Oxford University Press, 1946.



## FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CANADÁ<sup>1</sup>

André Lecours<sup>2</sup>

Daniel Béland<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Existe um grande debate sobre centralização e descentralização na Federação canadense. A narrativa principal é que o Canadá passou de centralizado em seu nascimento para uma das federações mais descentralizadas do mundo (Bakvis e Skogstad, 2002, p. 4). Em seu trabalho de 1951, o especialista constitucional F. R. Scott afirmou: “Desde 1867, a jurisdição do governo central diminuiu relativamente, e a das províncias aumentou de tal forma que, na opinião de muitas autoridades, as intenções dos pais da Confederação foram frustradas” (Scott, 1951, p. 1108, tradução nossa). Em sua obra *Unfulfilled Union*, publicada pela primeira vez em 1979, Garth Stevenson retrata a evolução do federalismo canadense como uma evolução da descentralização, argumentando (e lamentando) que “o poder migrou para os governos provinciais à custa do governo central, por vezes com a aprovação ou aquiescência deste último” (Stevenson, 2009, p. 72, tradução nossa). Esta ideia de uma Federação descentralizada não é incontestada. Muitos (embora não todos) estudiosos do Quebec argumentam que a implantação do nacionalismo canadense para assegurar a unidade no contexto de um forte movimento nacionalista da região coincidiu com a entrada do governo federal nas áreas de políticas das províncias, em parte por meio da utilização do seu poder fiscal de gasto (Gagnon, 2003). Em sua visão, a natureza multinacional do Canadá significou que a comunidade minoritária franco-canadense quebequense nunca confiou plenamente nos canadenses anglófonos e, portanto, procurou proteger a sua autonomia provincial, embora nem sempre com sucesso (Rocher, 2012). Seja por meio do argumento de que o Canadá sofre de um déficit federal (Caron, Laforest e Vallières-Roland, 2006), seja de que padece de uma ausência do ideal federal (Rocher, 2006), a referência implícita ou explícita é à natureza centralizada do federalismo canadense contemporâneo.

---

1. Capítulo traduzido por Isadora Quadros, com recursos próprios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). A revisão da tradução foi realizada por Catarina Segatto.

2. Professor da Escola de Estudos Políticos na Universidade de Ottawa. *E-mail*: <alecours@uottawa.ca>.

3. Diretor do Instituto McGill para o Estudo do Canadá e professor do Departamento de Ciência Política da Universidade McGill. *E-mail*: <daniel.beland@mcgill.ca>.

Uma fragilidade comum a estas diferentes interpretações é que elas envolvem caracterizações amplas do federalismo canadense. Embora estas caracterizações por vezes incidam sobre áreas de políticas públicas determinadas (Gagnon, 2003), ou no federalismo fiscal (Noël, 2006), elas não são fruto de uma análise exaustiva e refinada. Inclusive, usar estudos de caso de algumas áreas de políticas para argumentar sobre a centralização (ou descentralização) no Canadá pode ocultar o fato de que a maioria das áreas de políticas, juntamente com os arranjos fiscais, sugere um estado de coisas diferente.

Este texto apresenta os resultados de uma pesquisa anteriormente publicada em um número especial do periódico *Publius: The Journal of Federalism* (Lecours, 2019), e se aprofunda na evolução de áreas de políticas específicas para ilustrar a dinâmica de centralização e descentralização no Canadá. Fornece também um retrato da evolução da autoridade relativa dos governos federal e provinciais no Canadá, e desenvolve uma explicação das transformações na autoridade relativa entre os níveis de governo do Canadá. O capítulo expõe uma visão panorâmica do federalismo e das políticas públicas no Canadá, orientada por uma investigação que avaliou 22 áreas de políticas e cinco categorias fiscais por meio de uma escala de sete pontos para cada década entre 1870 e 2010 (Lecours, 2019).<sup>4</sup>

Além desta introdução, o capítulo está dividido em quatro seções. A segunda seção apresenta a distribuição constitucional original dos poderes na Federação canadense. A terceira examina a forma como a autoridade relativa dos governos federal e provinciais em 22 campos políticos e a autonomia fiscal das províncias têm se desenvolvido desde 1867. A quarta seção apresenta uma explicação para os padrões anteriormente identificados. Na conclusão, o capítulo sintetiza como a Federação canadense tem passado, de forma geral, por um processo de discreta descentralização desde 1867.

A principal conclusão desta pesquisa é que o Canadá desafiou as previsões sobre a inevitabilidade da centralização nas federações e contrariou a tendência das trajetórias centralistas encontradas na maioria dos outros Estados federais. Embora esta pesquisa aponte que o Canadá não passou por uma descentralização massiva desde o seu nascimento – a descentralização, na verdade, foi leve –, ela também mostra que a Federação canadense evitou a centralização em geral e,

---

4. Para a avaliação de uma política, nessa escala, 1 ponto representou uma área em que a autoridade é exclusivamente federal; 2 pontos, uma área em que a autoridade é quase exclusivamente federal; 3 pontos, uma área em que a autoridade é predominantemente federal; 4 pontos, uma área em que a autoridade é igualmente federal e provincial; 5 pontos, uma área em que a autoridade é predominantemente provincial; 6 pontos, uma área em que a autoridade é quase exclusivamente provincial; e 7 pontos, uma área em que a autoridade é exclusivamente provincial. A autonomia na esfera fiscal também foi mensurada por meio de uma escala de sete pontos com base em indicadores numéricos ou em uma avaliação qualitativa. A codificação reflete a autoridade relativa dos governos federal e provinciais em uma área de políticas ou na esfera fiscal no final de uma década específica. Para efeitos do processo de codificação, todas as áreas de políticas foram consideradas de igual importância, uma vez que lhes atribuir diferentes valores teria constituído um dilema metodológico considerável.

sem dúvida, manteve um equilíbrio federal razoável. A descentralização deu-se mais na esfera fiscal, bem como em muitos setores de políticas, mas houve uma centralização em algumas áreas de políticas muito importantes – por exemplo, o bem-estar social. A descentralização, na primeira metade da vida da Federação canadense, resultou principalmente de decisões do Comitê Judiciário do Conselho Privado (Judicial Committee of the Privy Council – JCPC) em Londres e dos espaços constitucionais em que os governos provinciais podiam tributar, enquanto a política do federalismo canadense, mais especificamente os processos de construção de nação (*nation-building*) no Quebec e de construção de capacidades das províncias em outros locais, levou à descentralização nos últimos 75 anos.

## 2 CRIANDO UMA FEDERAÇÃO CENTRALIZADA: O ACORDO DE 1867

A criação da Federação canadense em 1867 foi fruto de um acordo. A formação de um novo Estado a partir das colônias britânicas da Nova Escócia, de New Brunswick e da Província do Canadá – Canadá Oriental e Canadá Ocidental, desde a Lei da União de 1840 – oferecia potenciais seguranças e benefícios de mercado às elites políticas e econômicas. Além disso, possibilitava uma saída para os impasses resultantes da dualidade da posição dos primeiros-ministros no Canadá Oriental e no Canadá Ocidental. Entretanto, chegar a um consenso em relação às estruturas deste Estado mostrou-se difícil. Para os franco-canadenses do Canadá Oriental, uma Federação descentralizada era o modelo de preferência (Silver, 1982). Seus líderes políticos consideravam que, enquanto comunidade minoritária culturalmente distinta no novo Estado, os franco-canadenses estariam mais bem protegidos contra uma tirania da maioria com uma autonomia política ampla e constitucionalmente definida. Os partidários da *Confederação* – como o projeto de união era normalmente referido – no Canadá Ocidental hesitavam muito em adotar um modelo federal – com a saída recente dos Estados Unidos de uma guerra civil sangrenta não ajudando a causa federalista –, preferindo, em vez disso, estruturas unitárias. No entanto, o Estado unitário representava um fracasso para as elites franco-canadenses, muitas das quais rejeitavam completamente a ideia de união política.

As negociações sobre uma união nesses moldes nos anos 1860 sugeriram que uma Federação centralizada seria o acordo provável. A aparente natureza centralizada de uma Federação canadense em potencial galvanizou a oposição ao projeto, não só entre franco-canadenses, mas também na Nova Escócia e em New Brunswick (Rocher, 2016). No entanto, a Confederação obteve o apoio da maioria nos quatro parlamentos coloniais, e assim nasceu o novo Estado federal. O sistema parlamentarista das antigas colônias foi mantido, e os poderes legislativos e administrativos para cada campo foram atribuídos à mesma ordem de governo. A partir das quatro províncias originais, a Federação canadense cresceu, passando a incluir dez províncias até 1949. A característica crucial da nova

Federação passou a ser sua natureza binacional, com os franco-canadenses entrando no novo Estado como uma comunidade política, concentrada na província do Quebec, compartilhando a língua francesa e a religião católica.

A Lei da América do Norte Britânica (British North American Act – BNA Act), que deu vida a este Estado, incluiu muitas características que demonstravam a intenção dos pais fundadores de ter uma Federação consideravelmente centralizada. Por exemplo, o Parlamento do Canadá foi autorizado a reservar e a rejeitar legislação provincial (arts. 55, 56 e 90 do BNA); o governo federal nomearia os tenentes-governadores das províncias, bem como os juízes dos mais importantes tribunais provinciais; o Parlamento do Canadá faria leis para “a paz, a ordem e o bom governo do Canadá” (art. 91, tradução nossa),<sup>5</sup> uma cláusula ampla e abrangente que serve para atribuir poderes residuais ao governo federal; e a legislação federal prevaleceria em caso de conflito entre competências concorrentes sobre agricultura e imigração. A existência dos poderes de reserva e rejeição, bem como o poder de nomear tenentes-governadores e juízes de tribunais provinciais, levou Wheare (1963, p. 18, 20, tradução nossa) a concluir que estes “elementos unitários” significavam que “a Constituição canadense é quase federal juridicamente”.

A natureza da divisão de poderes nos arts. 91 e 92 do BNA Act também sugere que a intenção original era ter uma Federação centralizada (Stevenson, 2009, p. 33). De fato, a maioria dos poderes considerados importantes para o governo no final do século XIX foi atribuída exclusiva ou quase exclusivamente ao Parlamento do Canadá. Por exemplo, o BNA Act deu ao Parlamento do Canadá poder exclusivo sobre a moeda e o fornecimento de dinheiro (art. 91, seções 14, 19 e 20), defesa (art. 91, seção 7) e direito penal (art. 91, seção 27). Ao Parlamento do Canadá foi dado poder quase exclusivo sobre transportes – o Parlamento federal pode legislar sobre navegação e transporte marítimo, conforme o art. 91, seção 10, bem como sobre ferrovias; e cidadania e imigração – ao Parlamento federal foi dada competência exclusiva sobre cidadania, conforme o art. 91, seção 25, sobre naturalização e estrangeiros, mas o campo da imigração é dividido com as províncias, conforme especificado no art. 95. O Parlamento do Canadá é também predominante na regulamentação financeira, uma vez que lhe é dado poder exclusivo sobre a atividade bancária (art. 91, seções 15 e 16), enquanto as províncias supervisionam outras instituições financeiras. As áreas políticas em que as províncias podiam exercer controle exclusivo ou quase exclusivo eram, no final do século XIX, consideradas como sendo de importância secundária ou à margem da ação governamental. Assim, educação (art. 93), direito civil (propriedade e direitos civis na província, no art. 92,

---

5. Disponível em: <<https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/constitution/lawreg-loireg/p1t11.html>>. Acesso em: 18 out. 2022.

seção 13) e saúde (hospitais, de acordo com o art. 92, seção 7) foram especificamente atribuídos às províncias. Em 1870, a maioria das áreas de políticas era exclusiva, quase exclusiva, ou predominava entre as competências do Parlamento federal. Assim, de uma perspectiva política, o Canadá foi centralizado desde seu nascimento.

O BNA Act era omissivo ou praticamente omissivo em muitas áreas – por exemplo, cultura, idioma, preservação do meio ambiente, meios de comunicação, relações trabalhistas e assistência social –, algumas das quais só mais adiante se tornariam objeto de políticas públicas. Consequentemente, a Constituição original do Canadá criou um importante potencial de mudança no relativo equilíbrio de autoridade entre os governos federal e provincial.

Do ponto de vista fiscal, o BNA Act também mostra sinais de centralização. Talvez o mais relevante seja que

nas seções 91 e 92, as províncias estavam restritas à tributação “direta”, o que não se esperava que fosse de grande importância, dando ao Parlamento o direito exclusivo de impor impostos “indiretos”, dos quais a taxa aduaneira era então a mais importante (Stevenson, 2006, p. 3, tradução nossa).

O desenho constitucional do federalismo fiscal destinava-se a produzir províncias com receitas próprias limitadas. O BNA Act também estabeleceu um sistema de transferências anuais para as províncias (seção 118). Essas subvenções eram incondicionais, mas seu modesto valor significava que pouco fizeram para atenuar a natureza altamente centralizada dos acordos fiscais originais do Canadá.

### 3 A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CANADÁ

Em 1986, Richard Simeon falou sobre o excepcionalismo do Canadá em termos de federalismo. Enquanto o pensamento dominante defendia que “modernização e centralização andavam de mãos dadas”, Simeon (1986, p. 449, tradução nossa) constatou que o Canadá experimentou a descentralização a partir dos anos 1960. Há muita verdade na afirmação de Simeon, embora a descentralização tenha começado mais cedo, especialmente no âmbito fiscal. Além disso, houve centralização em algumas áreas de políticas, bem como em alguns aspectos do federalismo fiscal em diferentes momentos.

A trajetória geral da Federação foi de uma descentralização moderada. Das 22 áreas de políticas codificadas na pesquisa (Lecours, 2019), a descentralização ocorreu em nove, enquanto a centralização foi visível em cinco. Em outras oito, não houve qualquer alteração. A importância de áreas de políticas específicas pode ser discutida, mas vale a pena destacar que houve uma centralização na área da assistência social, certamente um setor político chave em um Estado moderno, e na política linguística, também um setor político particularmente relevante em uma sociedade

multilíngue. Ou seja, embora, de uma perspectiva de políticas, a tendência dominante tenha sido a descentralização, há também evidências de centralização.

Uma tendência descentralizadora mais clara pode ser observada na esfera fiscal. Enquanto a proporção de transferências condicionais federais em relação ao total das receitas provinciais aumentou, muito discretamente, desde 1867, indicando alguma centralização, a proporção de receitas provinciais próprias em relação ao total das receitas provinciais aumentou, indicando alguma descentralização. Por sua vez, o grau de condicionalidade para as transferências diminuiu, também indicando descentralização. Não houve alteração na restrição das receitas próprias e na autonomia de empréstimo (Lecours, 2019).

O momento da descentralização nas áreas de políticas em que ela ocorreu parece validar a opinião de Simeon de que houve uma virada descentralizadora nos anos 1960 e 1970. Esse foi o caso, por exemplo, na agricultura. De acordo com Skogstad (1987, p. 49, tradução nossa), “até os anos 1960, apesar de a agricultura ser uma competência compartilhada, os governos provinciais de bom grado deixaram o governo federal assumir a maior responsabilidade e incorrer no grosso das despesas associadas a essa responsabilidade”. Com efeito, a autoridade federal foi favorecida pelas guerras e pela crise, bem como pela percepção dos aspectos de construção da nação (*nation-building*) advindos da política agrícola. Ela foi também auxiliada pela relutância das províncias em assumir os compromissos de despesa ligados à política agrícola. Mais tarde, a partir dos anos 1970,

objetivos econômicos provinciais, e não motivos políticos de construção de capacidades das províncias, (...) fizeram com que as áreas de políticas passassem de áreas ocupadas de forma praticamente exclusiva pelo governo federal para áreas em que a atividade provincial concorria com a federal (Skogstad, 1987, p. 53, tradução nossa).

Em áreas como imigração e política externa, a descentralização ocorreu um pouco mais tarde, nas décadas de 1980 e 1990. Por exemplo, houve uma “federalização da imigração”, pelo menos no que diz respeito à autoridade administrativa, que foi desencadeada pela primeira vez pelas reivindicações do Quebec de mais poder nesse âmbito. A descentralização administrativa continuou nos anos 1990, como resultado de exigências semelhantes por parte de outras províncias (Paquet, 2016).

No que diz respeito à sequência das mudanças, a descentralização fiscal começou cedo, antes da descentralização nas áreas de políticas. Na década de 1930, a proporção de receitas provinciais próprias em relação ao total das receitas provinciais havia atingido 90% (Perry, 1997, p. 15) – 7 pontos, na codificação utilizada neste capítulo –, um aumento significativo em relação às primeiras décadas da Federação, quando essa era inferior a 60%. Após a Segunda Guerra Mundial, houve alguma centralização fiscal. As transferências federais para as províncias

foram sempre, em sua maioria, incondicionais. As primeiras transferências condicionais vieram sob a forma de programas de custos compartilhados, que “começaram em 1919 e abrangeram ensino profissional, construção de autoestradas, gabinetes de emprego e prevenção de doenças venéreas” (Perry, 1997, p. 79, tradução nossa). Durante várias décadas, o grau de condicionalidade desses programas de custos compartilhados foi de médio a bastante elevado, introduzindo assim alguma centralização fiscal do Canadá. Nos anos 1970, e depois nos anos 1990, o grau de condicionalidade diminuiu à medida que o governo federal se reestruturou e depois cortou as suas transferências para as províncias. Com efeito, o federalismo fiscal contemporâneo conta com três transferências principais: a equalização, que é completamente incondicional; a Transferência de Saúde do Canadá (Canada Health Transfer – CHT), formalmente vinculada às províncias respeitando os princípios gerais da Lei da Saúde do Canadá (Canada Health Act) (Maioni, 2012, p. 172); e a Transferência Social do Canadá (Canada Social Transfer – CST), cuja única condição é que as províncias não imponham um requisito mínimo de residência para o recebimento de assistência social. Aqui, o governo federal decide unilateralmente sobre a natureza das condições, bem como sobre os valores transferidos para as províncias.

Como mencionado anteriormente, os anos 1960 e 1970 assistiram a uma descentralização em áreas de políticas como agricultura, imigração e relações exteriores. No entanto, a segunda metade do século XX também apresentou uma centralização em outras áreas de políticas. Na assistência social, a centralização surgiu bastante cedo, uma vez que o governo federal assumiu a responsabilidade pelo seguro-desemprego em 1940 e pela aposentadoria em 1951. Em ambas as ocasiões, o governo federal teve que garantir o aval constitucional das províncias a fim de entrar nesses campos anteriormente sob controle provincial. Em 1965, o governo federal, em cooperação com as províncias, criou o Plano de Pensões do Canadá (Canada Pension Plan – CPP), e o Quebec, em plena Revolução Silenciosa, desenvolveu o seu Plano de Pensões do Quebec (Quebec Pension Plan – QPP), que se inspirou no CPP, mas permitiu que a província investisse excedentes de pensões em sua economia para estimular seu desenvolvimento e ajudar os francófonos a melhorar sua situação socioeconômica. Curiosamente, a reforma do CPP requer o consentimento de pelo menos dois terços das províncias que representam pelo menos dois terços da população do país. O Quebec deve ser consultado quando a reforma do CPP passar para a ordem do dia, mas a província pode alterar unilateralmente seu próprio CPP. Na prática, contudo, as reformas do CPP e do QPP revelaram-se altamente coordenadas, e as alterações ao CPP em geral levaram o governo do Quebec a decretar medidas semelhantes sobre a QPP. Essa coordenação entre um programa federal em que as províncias têm poder de veto e um programa provincial altamente coordenado é única na política social canadense (Banting, 2005; Béland e Weaver, 2019). Em geral, uma tendência

no sentido da centralização gradual da segurança econômica no Canadá surgiu a partir dos anos 1930 e 1940, o que levou o cientista político Keith Banting a fazer a seguinte afirmação no seu clássico livro de 1987 *Welfare State and Canadian Federalism*: “De uma área de domínio provincial praticamente absoluto nos anos 1860, a segurança de renda [*income security*] surgiu como uma área de domínio federal decisivo nos anos 1980” (Banting, 1987, p. 45, tradução nossa).

Até os anos 1970, era vantajoso para os políticos federais deixarem a competência sobre a preservação do meio ambiente para as províncias. Em resposta a apelos ocasionais para que o governo federal assumisse um papel mais ativo no combate à poluição, os ministros argumentaram que “a conservação dos recursos naturais dentro das províncias é uma responsabilidade essencialmente provincial” (Harrison, 1996, p. 63, tradução nossa). A importante legislação federal sobre preservação do meio ambiente acabou por surgir nos anos 1970.

Em relação ao idioma, a Lei da Constituição (Constitution Act) de 1982, por meio da Carta dos Direitos e das Liberdades do Canadá (Canadian Charter of Rights and Freedom), estabeleceu uma nova restrição às províncias, uma vez que os governos provinciais passaram a ter que oferecer ensino primário e secundário na língua da minoria linguística oficial da província (seção 23, art. 1).<sup>6</sup> A Lei das Línguas Oficiais (Official Languages Act) de 1988 alinhou a legislação linguística federal com os parâmetros da Carta (Cardinal, 2015).

As emendas constitucionais foram instrumentos de mudança em apenas dois casos. Sua utilização foi mais significativa na área da assistência social. O governo federal e os governos provinciais negociaram três emendas constitucionais ao BNA Act em 1940, 1951 e 1964, a fim de permitir ao Parlamento federal e ao governo legislar e administrar o seguro-desemprego, a aposentadoria e os programas de planos de pensões (Guest, 1997). Durante as negociações constitucionais que conduziram à Lei da Constituição de 1982, as províncias pressionaram para obter uma “emenda de recursos”, que reforçaria a responsabilidade provincial sobre os recursos naturais. Essa emenda foi o

único componente do pacote constitucional de 1982 que pretendia alterar a divisão dos poderes legislativos federais-provinciais, e representa a primeira emenda à Constituição desde a Confederação que teve o efeito de reforçar a autoridade legislativa das províncias (Moull, 1987, p. 413, tradução nossa).

As decisões judiciais foram fundamentais na formação do federalismo e das políticas públicas no Canadá. Na primeira metade da história da Federação, quando o JCPC serviu como última instância para questões de divisão de poderes, diversas decisões interpretaram os poderes federais de forma restrita e os

---

6. Disponível em: <<https://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/rfc-dlc/ccrf-ccd/ll/check/art23.html>>.

provinciais de forma ampla (Stevenson, 2009, p. 45-48). Por exemplo, uma decisão do JCPC de 1925 indicou que a Lei Federal de Investigação de Litígios Industriais (Industrial Disputes Investigation Act) de 1907 estava fora do alcance dos poderes do Parlamento do Canadá, uma vez que se tratava de direitos civis e instituições municipais (DiGiacomo, 2001). A consequência dessa decisão foi tornar o âmbito das relações trabalhistas quase exclusivamente provincial, depois de ter sido exclusivamente federal. No caso das Convenções do Trabalho (Labour Conventions) de 1937, o JCPC especificou que as províncias eram responsáveis pela implementação de tratados internacionais que se enquadrassem nas suas esferas de jurisdição. Consequentemente, o poder do governo federal de celebrar tratados internacionais foi restringido. Além disso, várias decisões afetaram o federalismo depois de a Suprema Corte do Canadá ter se tornado a última instância em 1949, porém sem uma tendência clara. Em matéria de preservação do meio ambiente, por exemplo, a decisão de 1988 da Suprema Corte do Canadá no caso *Crown Zellerbach* associou explicitamente a autoridade do governo federal sobre a poluição da água à cláusula de “paz, ordem e bom governo” (*peace, order, and good government*). Essa decisão serviu para estabelecer a validade constitucional da Lei Canadense de Preservação do Meio Ambiente (Canadian Environmental Protection Act) de 1988 e assegurar uma maior presença federal na proteção ao meio ambiente (Juillet, 1998, p. 198). Contudo, em 2011, após o governo federal ter procurado criar uma agência reguladora nacional de valores mobiliários, a Suprema Corte do Canadá confirmou que a regulação dos valores mobiliários era uma responsabilidade provincial, de acordo com o poder constitucional das províncias sobre propriedade e direitos civis (art. 92, seção 13).

Grande parte da descentralização resultou da significativa lacuna constitucional existente em muitas áreas. Por exemplo, o BNA Act é praticamente omissivo em matéria de idiomas, e o governo federal optou simplesmente por não legislar sobre a política linguística antes dos anos 1960, quando o governo Pierre Trudeau procurou redefinir a identidade canadense, ao passo que a província de Manitoba, por exemplo, adotou uma Lei Oficial de Línguas já em 1890. A preservação do meio ambiente, um campo não especificamente mencionado no BNA Act, foi vista até os anos 1970 como um domínio marginal para a ação governamental, e o governo federal legislou sobre o meio ambiente basicamente quando a poluição passou a ser vista como um problema relevante. Nesses dois âmbitos, a centralização ocorreu porque o governo federal começou a se interessar pelas áreas de políticas, principalmente por razões políticas, no caso da língua, e como resultado da ampliação do papel do governo e das expectativas da sociedade, no caso da preservação do meio ambiente.

A descentralização se deu de forma semelhante. Em relação à imigração, uma competência compartilhada, muitas províncias encontraram recentemente

uma justificativa econômica para selecionar seus próprios imigrantes, ao passo que durante mais de um século haviam estado satisfeitas com a plena absorção desse papel por parte do governo federal. Algo muito semelhante ocorreu no que tange à política externa, em que o BNA Act é, na maior parte, omissivo. Na agricultura, também uma competência compartilhada, os governos provinciais afastaram-se das despesas associadas a essa área até os anos 1970.

De forma geral, o Canadá é agora uma Federação com um maior equilíbrio entre autoridades federal e provincial do que originalmente fora. As províncias têm agora um poder exclusivo, quase exclusivo ou predominante em sete das 22 áreas de políticas codificadas, enquanto para o Parlamento federal são nove. Os parlamentos federal e provinciais exercem igual autoridade em seis áreas de política. Na esfera fiscal, o Canadá é bastante descentralizado (Lecours, 2019).

#### **4 A CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO, A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADE DAS PROVÍNCIAS E A ASCENSÃO DO FEDERALISMO EXECUTIVO COMPETITIVO: AS CAUSAS PRIMÁRIAS DA DESCENTRALIZAÇÃO NO CANADÁ**

A discreta descentralização de políticas que ocorreu aproximadamente nos primeiros 75 anos da Federação deve muito à natureza do acordo constitucional original, por pelo menos duas razões. A primeira é o desenho centralizado da Federação que surgiu em 1867. Com efeito, a locução adjetiva “quase federal” utilizada por Wheare (1963, p. 20) para caracterizar a Federação canadense em seu nascimento sugere que havia mais espaço para a descentralização do que para a centralização. A segunda razão é a natureza “dual” ou “clássica” da ordem constitucional federal canadense. Nesse tipo de divisão de poderes estanque, o governo federal não poderia facilmente utilizar uma legislação-modelo para nacionalizar as políticas públicas. Na educação, por exemplo, a natureza dual do federalismo canadense provavelmente ajudou a manter as províncias completamente autônomas em vez de obrigadas a cumprir determinados objetivos e padrões nacionais por meio de um marco regulatório.

O papel do JCPC na promoção da descentralização nas primeiras décadas da Federação foi bem documentado (Scott, 1951; Stevenson, 2009). Talvez o fator mais importante tenha sido a interpretação restrita do poder de manter “a paz, a ordem e o bom governo” atribuído ao governo federal – seu aparente poder residual –, “que parecia considerá-la como pouco mais do que um complemento aos poderes listados do Parlamento, e que não podia ser usado para ‘entrincheirar’ os poderes listados da legislatura” (Stevenson, 2009, p. 49, tradução nossa). A cláusula de “paz, ordem e bom governo” foi redefinida como uma cláusula de emergência (Simeon e Robinson, 1990, p. 53), colocando efetivamente os governos federal e provinciais no mesmo nível constitucional (Stevenson, 2009, p. 150). Por conseguinte, a posse pelo governo federal de poderes residuais não

foi um caminho à centralização. Quanto ao papel do JCPC, é pouco provável que suas decisões tenham por si só levado a Federação em uma direção

que de outra forma ela não teria tomado. É evidente que, por vezes, as províncias encontraram um aliado no Conselho Privado, e que, em geral, foram ajudadas nas suas lutas contra o governo federal. Atribuir mais do que isto ao Conselho Privado exige um esforço de credulidade (Cairns, 1971, p. 79, tradução nossa).

Com efeito, manter a centralização presente no BNA Act teria exigido alguma forma de consenso em torno de uma concepção quase unitária do Estado canadense. O que houve, no entanto, foi muita oposição ao BNA Act de 1867, que era centralista em excesso. Explicar a descentralização política precoce no Canadá requer levar-se em consideração a agência política, bem como uma dimensão sociológico-territorial. Havia uma tensão importante entre as preferências da sociedade, tal como articuladas pelos líderes provinciais, e a estrutura constitucional. As múltiplas clivagens territoriais da Federação geraram essas tensões, começando com a ruptura franco-anglo-saxã. Como sugerido por Erk (2010), a heterogeneidade etnolinguística favorece a descentralização nas federações e, com o estabelecimento da província majoritariamente francófona e católica do Quebec, a Federação canadense deu a uma maioria de franco-canadenses o “seu” governo. No entanto, o bilinguismo sociológico na nova Federação era muito menos relevante do que sua natureza binacional política.

É certo que a ideia de uma nação franco-canadense, ligada pela língua francesa, pelo catolicismo e pelas práticas conservadoras sociais (Balthazar, 2013), significava que os governos do Quebec se oporiam quase sistematicamente a qualquer movimento centralista na Federação. Como indicado anteriormente, houve também forças poderosas contra o centralizador BNA Act em New Brunswick e na Nova Escócia (Rocher, 2016) e, embora os próprios partidos anticonfederação mal tenham sobrevivido à criação do novo Estado, o ceticismo em relação à centralização manteve-se. Ou seja, a ideia de autonomia provincial “já havia se tornado um padrão fundamental do discurso político” nos primórdios da Federação (Vipond, 1985, p. 275). Curiosamente, foi Ontário, a província onde a oposição à Confederação era mais fraca, que liderou o chamado movimento de direitos provinciais contra a centralização durante, aproximadamente, os primeiros trinta anos da Federação (Armstrong, 1981). Quando as províncias ocidentais aderiram à Federação, sua relação com o governo federal foi imediatamente afetada pelo controle dos recursos naturais por parte deste último (Janigan, 2012). Os sentimentos de “alienação ocidental” que rapidamente se desenvolveram tornaram muito difícil sustentar a centralização. A última província a entrar na Federação, Newfoundland, o fez em 1949, não sem uma forte oposição interna que anunciou uma defesa feroz de sua identidade e autonomia no contexto canadense (Vézina e Basta, 2014). Em suma, “o apoio político organizado a uma visão

centralista simplesmente não existia” (Simeon e Robinson, 1990, p. 53, tradução nossa). Mesmo a Primeira Guerra Mundial, que desencadeou uma Lei de Medidas de Guerra (War Measures Act) que deu amplos poderes ao governo federal, não levou a uma centralização duradoura, em grande parte devido à oposição política e social em quase todo o país, mas especialmente no Quebec. Os autores argumentam que, durante os seus primeiros anos como primeiro-ministro (1921-1926), a “inação” de William Lyon Mackenzie King sobre o federalismo – ou seja, a sua incapacidade de centralizar – “foi motivada pelo seu medo de contrariar um Quebec católico e conservador, oposto à extensão do Estado, e especialmente do governo federal, a novas áreas de política social ou econômica” (Simeon e Robinson, 1990, p. 48, tradução nossa).

A descentralização na esfera fiscal, visível principalmente no aumento acentuado das receitas próprias provinciais durante os primeiros sessenta anos da Federação, aproximadamente, foi fruto de um conjunto semelhante de fatores. Embora o BNA Act desse ao governo federal o principal poder gerador de receitas da época (as taxas alfandegárias), o arcabouço constitucional não impedia os governos provinciais de aplicar impostos diretos. Como o sistema de subsídios federais com origem no BNA Act se revelou impróprio para financiar adequadamente a maioria das províncias, vários governos provinciais começaram a utilizar os direitos de sucessão, bem como os impostos sobre a renda das pessoas físicas e jurídicas. Mais importante, a constitucionalidade de algumas dessas medidas foi mantida pelo JCPC (Stevenson, 2009, p. 128). Portanto, de uma perspectiva do federalismo fiscal, “o aumento do poder provincial continuou a dar frutos na década de 1920, apesar da interrupção temporária causada pela guerra” (Stevenson, 2009, p. 129, tradução nossa).

A Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial desencadearam alguma centralização. Na década de 1930, os governos provinciais encontravam-se em uma situação fiscal precária, uma vez que precisavam financiar os serviços de auxílio então prestados pelos municípios. O governo federal respondeu oferecendo subsídios de auxílio, que no início vieram com algumas condições, mas mais tarde foram integrados ao sistema geral (incondicional) de subsídios (Perry, 1997, p. 18). A natureza *ad hoc* desses acordos fiscais levou o governo federal a criar a Comissão Real sobre Relações Domínio-Provinciais (Royal Commission on Dominion-Provincial Relations), ou Comissão Rowell-Sirois, em 1937, para fazer recomendações sobre o federalismo fiscal e a divisão de poderes de forma mais geral. O relatório da comissão de 1940 lamentava que o governo federal não tivesse “controle adequado sobre o dinheiro que era gasto e administrado por nove províncias diferentes e por centenas de municípios” (Perry, 1997, p. 20, tradução nossa). Recomendava também que o seguro-desemprego e as aposentadorias passassem a ser da exclusiva responsabilidade do governo federal.

Em 1940 e 1951, respectivamente, foram promulgadas emendas constitucionais para permitir ao governo federal criar e administrar programas nessas duas áreas, uma significativa centralização da política de assistência social para a Federação. Mesmo em condições de guerra, o consentimento unânime para a emenda de 1940 só foi possível como resultado da derrota do então partido mais nacionalista do Quebec, o Union Nationale, nas eleições provinciais de 1939. Os anos de guerra também viram o governo federal assumir todos os impostos pessoais e sobre a renda, com as províncias recebendo subsídios *per capita* incondicionais em troca, por meio de um acordo apelidado de “arrendamento fiscal”.

Diferentemente do que aconteceu depois da Primeira Guerra Mundial, o impulso centralista que emergiu durante a Segunda Guerra Mundial permaneceu durante duas décadas. Os acordos de “arrendamento fiscal” foram renovados. O governo federal desenvolveu sua prática de programas de custos compartilhados, o que “obrigou as províncias a satisfazerem critérios federais se desejassem receber financiamento federal” (Perry, 1997, p. 173, tradução nossa). Ele também manteve a sua autoridade recém-adquirida sobre seguros-desemprego e aposentadorias.

A descentralização em diversas áreas de políticas a partir dos anos 1960 e 1970 desafia a noção de que mudanças macroestruturais – como a inovação tecnológica, o aumento da mobilidade populacional e a integração continental – conduzem inevitavelmente à centralização. Mais importante para compreender a evolução do federalismo no Canadá são o nacionalismo, a construção de capacidades das províncias, a agência política, a estrutura do sistema partidário e as relações intergovernamentais.

Há aproximadamente cinquenta anos, a força central da descentralização política tem sido o nacionalismo do Quebec. A transformação do nacionalismo na região de uma força política conservadora, autonomista e essencialmente defensiva em um movimento nacionalista, dinâmico e ancorado no Estado, procurando, no mínimo, reestruturar a Federação no sentido da descentralização – e de preferência de forma assimétrica –, pesou fortemente sobre a Federação canadense. Basicamente, os governos do Quebec, tenham sido eles formados pelo Parti Libéral du Québec (PLQ) ou pelo secessionista Parti Québécois (PQ), se esforçaram constantemente em aumentar a autonomia da província, tendo o PQ como objetivo último a independência. A construção da nação foi um objetivo comum de ambos os partidos políticos do Quebec. Não é, portanto, coincidência que a descentralização política nos anos 1960 e 1970 tenha ocorrido em campos de particular importância para o Quebec no contexto da Revolução Silenciosa – por exemplo, imigração e relações exteriores. Além disso, o Quebec foi, por vezes, a única província interessada em assumir novos poderes, introduzindo assim alguma assimetria na Federação. A integração continental, que surgiu pela primeira vez sob a forma de um acordo de comércio livre com os Estados Unidos em 1988,

limitou a capacidade do governo federal de centralizar e ajudou o governo do Quebec a afirmar que a província estava se tornando menos dependente economicamente do mercado canadense.

Os governos do Quebec, incentivados pelo nacionalismo, pressionaram o governo federal, e outros governos provinciais também adotaram uma posição autonomista. Por exemplo, a luta precoce das províncias ocidentais, particularmente Alberta, para se apropriarem dos recursos naturais do seu território, gerou um impulso descentralizador e reforçou as identidades provinciais. A partir dos anos 1960, as reivindicações do Quebec no sentido de uma mudança constitucional, que levaram muitas das províncias a desenvolver a sua própria pauta constitucional, aceleraram e intensificaram a construção de capacidades das províncias, que também encontrou raízes nas distintas economias regionais do país (Esman, 1984). Pode-se inclusive argumentar que, “desde 1867, os canadenses estiveram envolvidos em mais do que a construção de um novo Estado; eles vêm construindo províncias” (Black e Cairns, 1966, p. 27, tradução nossa), e que um fator de peso para o impulso descentralizador dos anos 1960 foi um

aumento relativamente grande na competência e na confiança das administrações provinciais e um conseqüente crescimento das elites que identificaram as suas perspectivas com as fortunas e os favores dos governos provinciais (Black e Cairns, 1966, p. 35, tradução nossa).

Essa construção de capacidades das províncias e a conseqüente descentralização foram favorecidas por três fatores. O primeiro é que o período de grandes programas de custos compartilhados gerou um vasto crescimento dos conhecimentos provinciais em muitas áreas de políticas. O segundo é que os governos provinciais não têm vozes efetivas dentro das instituições centrais – o Senado canadense é um órgão com representantes nomeados, historicamente estruturado por disciplina partidária –, sendo, por isso, necessário desenvolver iniciativas para se comunicar com o governo federal (Esman, 1984). O terceiro é a estrutura do sistema partidário. Em sua maioria, os partidos políticos provinciais e federais são organizados de forma distinta (Simeon, 1972, p. 31-33). Livres das restrições que a integração dos partidos políticos em todos os níveis do governo poderia impor, os políticos provinciais demonstraram uma forte assertividade, por vezes, mesmo um antagonismo, em relação ao governo federal. Isto foi mais visível sobretudo no desenvolvimento de um novo tipo de relações intergovernamentais, celebradamente caracterizado por Simeon (1972, p. 214) como uma aproximação das relações diplomáticas entre Estados soberanos. Por sua vez, essas relações intergovernamentais auxiliaram no processo de construção de capacidade das províncias, contribuindo para o desenvolvimento da opinião entre muitos canadenses de que o governo provincial era a autoridade política que lutava em seu nome pelos seus recursos e se posicionava perante a Federação. O aumento das expectativas sobre

o papel do governo no Pós-Guerra também beneficiou as províncias, uma vez que essas são constitucionalmente competentes para agir em áreas de políticas – notadamente saúde, educação, execução da lei e muitos programas de assistência social – que tocam os cidadãos mais diretamente do que a maioria das políticas federais. Curiosamente, o parlamentarismo no Canadá não se traduziu em centralização, apesar de a concentração do poder nas mãos do Executivo ser considerada extrema (Savoie, 1999).

Como apontado anteriormente, houve também alguma centralização de políticas durante os anos 1960 e 1970. Parte dessa centralização correspondeu a uma maior expansão do Estado de bem-estar social. Os esforços do governo de Trudeau para criar uma “sociedade justa” oferecem alguma validação para a noção de que os partidos de centro-esquerda têm maior tendência de serem agentes centralizadores. No entanto, outra dimensão dessa centralização política foi fruto de uma tentativa consciente por parte desse governo liberal de gerar um novo tipo de construção de nação no Canadá, que envolveu a redefinição do regime linguístico do país, num esforço para conter a ascensão do movimento secessionista no Quebec. A chamada visão Trudeau do Canadá (McRoberts, 1997) apresentava um governo federal forte que supervisionava a criação de uma sociedade em que os cidadãos gozavam de uma proteção robusta de seus direitos (Laforest, 1992). A soma de unidade nacional, objetivos de coesão social e proteção dos direitos individuais favoreceu os esforços para centralizar a Federação. A maior presença do governo federal na política linguística, especialmente por meio da constitucionalização de uma Carta de Direitos e Liberdades em 1982, deveu-se muito aos esforços de construção da nação de Trudeau. O vai e vem dos processos competitivos (pan-canadenses e quebequenses) de construção da nação que se desenrolaram dos anos 1960 até o início dos anos 1980 foi responsável pela presença tanto de tendências centralizadoras quanto descentralizadoras. As expectativas da sociedade por um maior envolvimento do governo em áreas como a assistência social e a preservação do meio ambiente também ajudaram o governo federal a reforçar o seu papel político nessas áreas.

A descentralização fiscal que ocorreu entre os anos 1970 e 1990 sob a forma de um afrouxamento das condições das transferências federais para as províncias deveu-se muito ao novo nacionalismo do Quebec e ao processo mais geral de construção de capacidades das províncias. A tolerância provincial para programas de custos compartilhados diminuiu drasticamente. Com efeito, muitas províncias sentiram que esses programas

distorciam as prioridades provinciais, que promoviam mais uniformidade do que a desejada em um Estado federal, que as condições eram frequentemente onerosas e bloqueavam a inovação provincial, que eram iniciadas, modificadas e terminadas pelo governo federal e que não levavam em conta as variações na capacidade das províncias de angariar fundos correspondentes (Simeon e Robinson, 1990, p. 199, tradução nossa).

Do ponto de vista do governo federal, os programas de custos compartilhados tinham características de construção da nação porque permitiam a Ottawa alcançar os padrões nacionais. O descontentamento gerado por esses programas em muitas províncias, especialmente no Quebec, pode ter produzido efeitos destruidores da nação (Telford, 2003). As pressões provinciais fizeram com que programas de custos compartilhados na saúde e no ensino superior fossem substituídos pelas transferências menos condicionais do Financiamento de Programas Estabelecidos (Established Programs Financing – EPF) em 1977. O Plano de Assistência do Canadá (Canada Assistance Plan – CAP), a principal transferência para o financiamento da assistência social, manteve uma estrutura de custos compartilhados. A transição do EPF e do CAP para a Transferência Social e de Saúde do Canadá (Canada Health and Social Transfer – CHST), dividida entre CHT e CST em 2004, foi, antes de mais nada, fruto de uma busca do governo federal por equilibrar o seu próprio orçamento; conseqüentemente, esse teve de reduzir em algum grau a condicionalidade das transferências.

Desde os anos 1990, o *status quo* tem prevalecido basicamente quando se trata de descentralização de políticas. No entanto, esse *status quo* não deve ocultar o fato de que tanto as pressões centralizadoras quanto descentralizadoras têm permeado o federalismo canadense ao longo dos últimos trinta anos. Por exemplo, após o referendo do Quebec sobre a independência em 1995, o governo federal liberal tentou alcançar alguma coordenação entre as províncias na área da assistência social por meio do Acordo Modelo da União Social (Social Union Framework Agreement – Sufa). No entanto, o governo do Quebec optou por não assinar o Sufa (Noël, 2000) e todo o projeto foi abandonado. O governo conservador de Harper foi ideologicamente menos interessado em programas pan-canadenses e procurou, durante os primeiros dos seus vários anos no poder, praticar aquilo que chamou de “federalismo aberto” – uma abordagem descentralizada à gestão da Federação que era, segundo o Partido Conservador do Canadá, a mais sensata para a unidade nacional (Montpetit, 2007) – a fim de conquistar os cidadãos do Quebec. No entanto, os governos do Quebec, principalmente, mas não apenas, quando formados pelo PQ (1994-2002 e 2012-2014), continuaram a reivindicar uma maior descentralização, por exemplo, no campo das políticas culturais e na esfera fiscal em geral.

## 5 CONCLUSÃO

A pesquisa apresentada neste capítulo oferece uma validação parcial da narrativa principal sobre a evolução do federalismo no Canadá. De forma geral, a trajetória tem sido descentralizadora, mas, contrariamente a essa narrativa, a descentralização tem sido discreta. De fato, a extensão da descentralização histórica da Federação canadense pode ser exagerada na literatura (Stevenson, 2009). Outra forma de

caracterizar a evolução do Canadá é dizer que a Federação se manteve, no geral, bastante estável na autoridade relativa dos seus governos federal e provincial. O que é certo, porém, é que o Canadá desafia os pressupostos sobre a inevitabilidade da centralização em uma Federação moderna. O “excepcionalismo” do federalismo canadense é assim confirmado do ponto de vista da evolução do federalismo (Simeon, 1986); as forças da modernização e da globalização não produziram a centralização no Canadá.

As razões para a trajetória geral moderadamente descentralizada são muitas, começando pelo simples, mas importante fato de o país ter sido criado como uma Federação altamente centralizada, o que significava que havia pouco espaço para reforçar ainda mais os poderes do Parlamento do Canadá. Também importante é o fato de que o JCPC interpretou os poderes provinciais de forma ampla, e que seus muitos julgamentos nos primeiros sessenta anos, aproximadamente, como a última instância judiciária da Federação favoreceram a descentralização, ou ao menos limitaram a centralização.

A natureza binacional do Canadá foi decisiva para a descentralização e para conter as tentativas de recentralização. O nacionalismo no Quebec mostrou que existe uma forte barreira contra a centralização. Ao mesmo tempo, a centralização do Pós-Guerra em campos políticos como o idioma e a assistência social teve uma lógica de construção da nação (canadense). Portanto, grande parte das tensões do Pós-Guerra se deu graças aos exercícios competitivos de construção da nação que ocorrem no país.

Devem-se considerar outros aspectos além da atuação do Quebec na explicação de por que e como a centralização foi, em sua maior parte, obstruída no Canadá. Outras províncias se desenvolveram como comunidades políticas cujos governos poderiam, ainda que em graus variáveis, enfrentar o governo federal com o apoio dos seus residentes. Favorecido pelo desenvolvimento de relações intergovernamentais mais amplas sob o pretexto de “federalismo executivo” nos anos 1960, o processo histórico de construção de capacidade das províncias mostrou que a centralização não é imediata e automaticamente aceita no Canadá. É claro que, em muitas províncias, a centralização é, por vezes, tolerada ou mesmo bem recebida (Young, Faucher e Blais, 1984, p. 787-790), mas, ao contrário de outras federações, é também muito frequentemente encarada de forma crítica e mesmo desfavorável. Como os governos provinciais se tornaram centrais na vida da maioria dos canadenses, seu deslocamento político pelo governo federal tende a ser, no mínimo, questionado.

## REFERÊNCIAS

- ARMSTRONG, C. **The politics of federalism: Ontario's relation with the federal government, 1867-1942.** Toronto: University of Toronto Press, 1981.
- BAKVIS, H.; SKOGSTAD, G. Canadian federalism: performance, effectiveness, and legitimacy. *In: \_\_\_\_\_*. (Ed.). **Canadian federalism: performance, effectiveness, and legitimacy.** Don Mills: Oxford University, 2002.
- BALTHAZAR, L. **Nouveau bilan du nationalisme au Québec.** Montréal: VLB, 2013.
- BANTING, K. **The Welfare State and Canadian federalism.** 2nd ed. Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 1987.
- \_\_\_\_\_. Canada: nation-building in a federal Welfare State. *In: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G.* (Ed.). **Federalism and the Welfare State: New World and European experiences.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 89-137.
- BÉLAND, D.; WEAVER, R. K. Federalism and the politics of the Canada and Quebec Pension Plans. **Journal of International and Comparative Social Policy**, v. 35, n. 1, p. 25-40, 2019.
- BLACK, E. R.; CAIRNS, A. C. A different perspective on Canadian federalism. **Canadian Public Administration**, v. 9, n. 1, p. 27-44, 1966.
- CAIRNS, A. The Judicial Committee and its critics. **Canadian Journal of Political Science**, v. 4, n. 3, p. 301-345, 1971.
- CARDINAL, L. State tradition and language regime in Canada. *In: CARDINAL, L.; SONNTAG, S. K.* (Ed.). **State traditions and language regimes.** Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 2015. p. 29-43.
- CARON, J.-F.; LAFOREST, G.; VALLIÈRES-ROLAND, C. Le déficit fédératif au Canada. *In: GAGNON, A.-G.* (Ed.). **Le fédéralisme canadien contemporain: fondements, traditions, institutions.** Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2006. p. 147-182.
- DIGIACOMO, G. **Federalism and labour policy in Canada.** Kingston: Institute for Intergovernmental Relations/Queen's University, 2001. (Working Papers, n. 6).
- ERK, J. **Explaining federalism: state, society, and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany, and Switzerland.** London: Routledge, 2010.
- ESMAN, M. Federalism and modernization: Canada and the United States. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 14, n. 1, p. 21-38, 1984.

GAGNON, A.-G. Undermining federalism and feeding minority nationalism: the impact of majority nationalism in Canada. *In*: GAGNON, A.-G.; GUIBERNAU, M.; ROCHER, F. (Ed.). **The conditions of diversity in multinational democracies**. Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 2003. p. 295-309.

GUEST, D. **The emergence of Social Security in Canada**. Vancouver: UBC Press, 1997.

HARRISON, K. **Passing the buck**: federalism and Canadian environmental policy. Vancouver: UBC Press, 1996.

JANIGAN, M. **Let the Eastern bastards freeze in the dark**: the West versus the rest since Confederation. Toronto: Knopf, 2012.

JUILLET, L. Les politiques environnementales canadiennes. *In*: TREMBLAY, M. (Ed.). **Les politiques publiques canadiennes**. Laval: Presses de l'Université Laval, 1998. p. 161-204.

LAFOREST, G. **Trudeau et la fin d'un rêve canadien**. Sillery: Septentrion, 1992.

LECOURS, A. Dynamic de/centralization in Canada, 1867-2010. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 49, n. 1, p. 57-83, 2019.

MAIONI, A. Health care. *In*: BAKVIS, H.; SKOGSTAD, G. (Ed.). **Canadian federalism**: performance, effectiveness, and legitimacy. Don Mills: Oxford University, 2012. p. 165-182.

MCROBERTS, K. **Misconceiving Canada**: the struggle for national unity. Toronto: Oxford University Press, 1997.

MONTPETIT, E. **Le fédéralisme d'ouverture**: la recherche d'une légitimité canadienne au Québec. Sillery: Septentrion, 2007.

MOULL, W. D. Natural resources and Canadian federalism: reflections on a turbulent decade. **Osgoode Hall Law Journal**, v. 25, n. 2, p. 411-429, 1987.

NOËL, A. **Without Quebec**: collaborative federalism with a footnote? Montréal: Institute for Research in Public Policy, 2000. (IRPP Working Paper, n. 2).

\_\_\_\_\_. Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières. *In*: GAGNON, A.-G. (Ed.). **Le fédéralisme canadien contemporain**: fondements, traditions, institutions. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2006. p. 305-338.

PAQUET, M. **La fédéralisation de l'immigration**. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2016.

PERRY, D. B. **Financing the Canadian Federation**, 1867 to 1995: setting the stage for change. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1997.

ROCHER, F. La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédératif. *In*: GAGNON, A.-G. (Ed.). **Le fédéralisme canadien contemporain: fondements, traditions, institutions.** Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2006. p. 93-146.

\_\_\_\_\_. La construction du Canada en perspective historique: de la méfiance comme élément consubstantiel des débats constitutionnels. *In*: KARMIS, D.; ROCHER, F. (Ed.). **La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties multinationales: le Canada sous l'angle comparatif.** Laval: Presses de l'Université Laval, 2012. p. 137-164.

\_\_\_\_\_. Sur les opposants au projet de Confédération de 1964: critiques sur la finalité du projet. *In*: BROUILLET, E.; GAGNON, A.-G.; LAFOREST, G. (Ed.). **La Conférence de Québec, 1864: 150 ans plus tard – comprendre l'émergence de la fédération canadienne.** Laval: Presses de l'Université Laval, 2016. p. 191-230.

SAVOIE, D. **Governing from the centre:** the concentration of power in Canadian politics. Toronto: University of Toronto Press, 1999.

SCOTT, F. R. Centralization and decentralization in Canadian federalism. **The Canadian Bar Review**, v. 29, n. 10, p. 1095-1125, 1951.

SILVER, A. I. **The French-Canadian idea of Confederation 1864-1900.** Toronto: University of Toronto Press, 1982.

SIMEON, R. **Federal-provincial diplomacy:** the making of recent policy in Canada. Toronto: University of Toronto Press, 1972.

\_\_\_\_\_. Considerations on centralization and decentralization. **Canadian Public Administration**, v. 28, n. 3, p. 445-461, 1986.

SIMEON, R.; ROBINSON, I. **State, society, and the development of Canadian federalism.** Toronto: University of Toronto Press, 1990.

SKOGSTAD, G. **The politics of agricultural policy-making in Canada.** Toronto: University of Toronto Press, 1987.

STEVENSON, G. Fiscal federalism and the burden of history. *In*: CONFERENCE FISCAL FEDERALISM AND THE FUTURE OF CANADA, 2006, Kingston. **Proceedings...** Kingston: Queen's University Institute of Intergovernmental Relations, 2006.

\_\_\_\_\_. **Unfulfilled union:** Canadian federalism and national unity. 5th ed. Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009.

TELFORD, H. The federal spending power in Canada: nation-building or nation-destroying? **Publius: The Journal of Federalism**, v. 33, n. 1, p. 23-44, 2003.

VÉZINA, V.; BASTA, K. Nationalism in Newfoundland and Labrador. *In*: KERBY, M.; MARLAND, A. (Ed.). **First among unequals: the premier, politics, and policy**. Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 2014. p. 67-83.

VIPOND, R. C. Constitutional politics and the legacy of the Provincial Rights Movement in Canada. **Canadian Journal of Political Science**, v. 18, n. 2, p. 267-294, 1985.

WHEARE, K. C. **Federal government**. 4th ed. London: Oxford University Press, 1963.

YOUNG, R. A.; FAUCHER, P.; BLAIS, A. The concept of province-building: a critique. **Canadian Journal of Political Science**, v. 17, n. 4, p. 783-818, 1984.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAKER, D. The temptation of provincial criminal law. **Canadian Public Administration**, v. 57, n. 2, p. 275-294, 2014.

BALTHAZAR, L. Les relations internationales du Québec. *In*: GAGNON, A.-G. **Québec: État et société**. Montréal: Québec Amérique, 2003. p. 505-535.

COLINO, C.; HOMBRADO, A. Territorial pluralism in Spain: characteristics and assessment. *In*: BASTA, K.; MCGARRY, J.; SIMEON, R. (Ed.). **Territorial pluralism: managing difference in multinational states**. Vancouver: UBC Press, 2015. p. 171-195.

CORRY, J. A. Constitutional trends and federalism. *In*: LOWER, A. R. M. *et al.* (Ed.). **Evolving Canadian federalism**. Durham: Duke University Press, 1958. p. 92-125.

FENNA, A. The malaise of federalism: comparative reflections on Commonwealth-State relations. **Australian Journal of Public Administration**, v. 66, n. 3, p. 298-306, 2007.

GIBBONS, R.; ARRISON, S. **Western visions: perspectives on the West in Canada**. Peterborough: Broadview, 1995.

LECOURS, A. Diversité culturelle et relations internationales: les cas du Québec et de la région Wallone/Communauté française de Belgique. *In*: NOREAU, P.; WOERLING, J. (Ed.). **Appartenances, institutions et citoyenneté**. Montreal: Wilson et Lafleur, 2005. p. 207-218.

\_\_\_\_\_. Canada. *In*: MICHELMANN, H. (Ed.). **Foreign relations in federal countries**. Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009. p. 115-141.

MURO, D. When do countries re-centralize? Ideology and party politics in the age of austerity. **Nationalism and Ethnic Politics**, v. 21, n. 1, p. 24-43, 2014.

WALLNER, J. **Learning to school**: federalism and public schooling in Canada. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

## ESTADOS: O ELO PERDIDO DA CADEIA FEDERATIVA?<sup>1</sup>

Celina Souza<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Sistemas federais são caracterizados pela autonomia das esferas de governo para tomar decisões sobre políticas públicas que os governos eleitos avaliem serem as preferências de seus eleitores. No entanto, a constituição de cada Federação enquadra, com maior ou menor detalhamento, as competências exclusivas e as comuns ou concorrentes sob a autoridade de cada esfera. Pela variedade de arranjos federativos e constitucionais, não existe um modelo único de Federação, o que significa que o papel de cada esfera varia não só entre países, mas também no tempo.

O federalismo é uma das mais antigas e sólidas instituições do Brasil republicano. Adotado na Constituição de 1891, permanece como uma das matrizes do nosso sistema político. Desde então, o país conviveu com grande variedade de arranjos federativos e experimentou regimes autoritários e democráticos. O federalismo enquanto instituição, contudo, sobreviveu às mudanças de regime político e aos contextos macroeconômicos. Se o federalismo brasileiro é resiliente do ponto de vista histórico, o papel das esferas de governo variou ao longo do tempo. Isto ocorreu mais frequentemente em relação ao papel do estado-membro.

Este capítulo analisa a trajetória dos estados brasileiros ao longo da institucionalização do federalismo. De protagonistas políticos desde a constituição da República até a era Vargas, os dirigentes estaduais só voltaram a adquirir visibilidade no cenário nacional com a chegada da covid-19. A pandemia tirou dos bastidores uma das muitas tensões inerentes a todo sistema federal, ou seja, a competição em torno de quem decide, quem coordena, quem implementa e quem financia as políticas públicas. Em algumas federações, como o Brasil, entendimentos divergentes entre o governo federal e os estaduais sobre os métodos para enfrentar o vírus foram objeto de notícias diárias na mídia. O debate foi levado à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que, rompendo sua tradição de julgar a favor da União nas disputas federativas, reconheceu a competência

---

1. Este trabalho foi financiado pela Bolsa de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) nº 304728/2014-4.

2. Pesquisadora associada do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades da Universidade Federal da Bahia (CRH/UFBA).

concorrente das três esferas para adotar procedimentos de combate à pandemia. Assim, no vazio deixado pelo governo federal, foram os governadores que assumiram a liderança das medidas preventivas e coordenaram questões sensíveis, como a compra de equipamentos no exterior, a criação de grupos de especialistas e a formação de consórcios, desempenhando um papel de destaque no jogo federativo.<sup>3</sup>

Este capítulo tem dois objetivos. O primeiro é demonstrar que, embora o federalismo tenha sido preservado ao longo da história republicana brasileira, seu formato passou por várias modificações, confirmando o que nos diz a literatura: federações são instituições que se adaptam às circunstâncias, daí haver, ao longo do seu curso, um *continuum* entre, por exemplo, centralização e descentralização. No entanto, durante os dois regimes autoritários, o federalismo brasileiro deixou de cumprir algumas premissas teóricas desta instituição, como discutido na segunda seção. O segundo objetivo é mostrar o papel do estado-membro no financiamento de políticas redistributivas nacionais. Nesse sentido, o capítulo contribui para a análise da provisão de políticas redistributivas em países federais. A conexão entre federalismo e políticas redistributivas nacionais com financiamento estadual não é trivial, na medida em que as premissas normativas das teorias sobre federalismo são baseadas na defesa da descentralização da responsabilidade sobre o financiamento, a formulação e a implementação de políticas públicas para acomodar os interesses de diferentes comunidades territoriais. As teorias positivas, por sua vez, concentram seu foco no desenho institucional das federações capaz de incentivar a sua sobrevivência e o cumprimento das regras da barganha federativa. Se, pelas teorias normativas do federalismo, o financiamento estadual de políticas redistributivas nacionais pode ser considerado um desvio das suas premissas, pelas teorias positivas este financiamento integrou o redesenho do federalismo após a redemocratização como parte do acordo para assegurar os compromissos com políticas redistributivas.

O texto está organizado da seguinte forma. A segunda seção, após esta introdução, apresenta o tratamento dado aos estados nas diversas constituições, principalmente na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A terceira seção trata do período pós-1994, quando o governo federal aprovou várias medidas que parcialmente reverteram o que havia sido decidido em 1988 em relação aos estados. A quarta seção detalha as principais mudanças nas políticas públicas que tiveram repercussões sobre os governos estaduais: a regulamentação dos direitos sociais assegurados pela CF/1988, o ajuste fiscal dos anos 1990 e a institucionalização dos sistemas nacionais de políticas públicas, todas com repercussões sobre o papel dos estados. A quinta seção traz as considerações finais.

---

3. Sobre a dinâmica do federalismo durante a covid-19, ver, entre outros, Souza e Fontanelli (2021).

## 2 OS ESTADOS NAS CONSTITUIÇÕES

Durante a vigência das sete constituições promulgadas após a República, as regras relativas ao federalismo foram sendo modificadas conforme os contextos político e econômico, e em virtude da expansão das funções dos três níveis de governo, a qual transformava também as relações intergovernamentais.

A primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, desenhou uma Federação isolada, no sentido de que havia poucos canais de comunicação entre os níveis de governo. A Federação refletia o *slogan* republicano: “centralização, secessão; descentralização, união”, tornando a Federação brasileira muito mais descentralizada do ponto de vista tributário do que, por exemplo, a da Argentina e a do México (Love, 1993, p. 186).

Esse isolamento foi rompido em 1930, quando teve início a construção da sociedade urbano-industrial, na qual o governo federal foi o ator central. Não por acaso, uma das principais batalhas de Getúlio Vargas se travou contra os estados, a fim de garantir a coordenação federal necessária para viabilizar a industrialização. No entanto, concessões foram feitas, tais como o perdão das dívidas estaduais com o governo federal, o que incluía a enorme dívida de São Paulo gerada pelos subsídios ao preço do café. Tais concessões pacificaram os descontentamentos regionais. Vargas rompeu com o que ficou conhecido como a Política dos Governadores, acordo que vigorou na República Velha, em que o governo federal apoiava os estaduais e, em troca, os estados elegiam bancadas federais pró-governo, de forma que nenhuma esfera confrontasse a outra. Como consequência da Política dos Governadores, a barganha federativa foi depois capturada pela chamada Política do Café com Leite, caracterizada pela predominância das oligarquias paulista e mineira sobre o governo central. Em 1932, Vargas promulga a reforma eleitoral, a qual, entre outras medidas, aumentou a representação política dos estados com menor número de eleitores.

Em 1934, é promulgada nova Constituição. Os governos subnacionais perdem parte das suas receitas pela extinção de vários impostos e pela expansão das bases dos impostos federais. No entanto, a medida mais importante foi delegar ao governo federal a competência para regular as relações tributárias externas aos estados e entre estes. Ao negar aos estados o direito de decidir sobre um dos mais importantes aspectos da sua vida econômica – a definição das regras de trocas de mercadorias –, Vargas pavimentou o caminho para a industrialização, por meio da uniformização das regras tributárias.

Em 1937, e após o golpe de Vargas no meio da campanha eleitoral para presidente, nova Constituição é aprovada, inaugurando o Estado Novo. Esta Constituição ampliou os poderes presidenciais, dando a Vargas o direito de intervir nos poderes Legislativo e Judiciário e de substituir governadores eleitos. Os governadores eram

vistos como focos regionais de resistência ao continuísmo de Vargas e ao projeto de industrialização, pela prevalência dos interesses agrários na política estadual. Um ato simbólico de Vargas em 1937 mostra a visão do Estado Novo sobre os estados: em praça pública, Vargas queimou todas as bandeiras estaduais.

Com a democratização, as eleições diretas foram reintroduzidas e foi aprovada a Constituição de 1946. Ideais liberais, em especial a diminuição da intervenção do Estado na economia, predominaram entre os constituintes de 1946. No entanto, intenções liberais não sobreviveram às demandas por rápido crescimento econômico. Devido ao fato de que democracia e descentralização sempre estiveram associadas no Brasil, os recursos para os municípios foram ampliados, com o objetivo de diminuir sua dependência dos estados. Esta Constituição foi, ao mesmo tempo, centralizadora a favor do governo federal, por manter quase 60% dos recursos nacionais na esfera federal, como mostra a tabela 1, e localista, porque deslocou vários impostos estaduais para os municípios, fazendo também com que os estados passassem a transferir parte de seus impostos para as esferas locais. A Constituição de 1946 também introduziu um mecanismo de partilha de impostos das unidades financeiramente mais robustas para as mais frágeis, por meio da divisão de receitas e da vinculação de alguns poucos recursos federais que deveriam ser aplicados nas regiões Norte e Nordeste. Tais medidas constituíram as primeiras tentativas de enfrentar o desequilíbrio fiscal vertical e horizontal entre as unidades constitutivas da Federação. Os efeitos destas tentativas, porém, foram limitados, devido ao crescimento do número de municípios, à inflação e ao não pagamento de cotas federais às esferas subnacionais (Mahar, 1976).

Em 1964, com o regime militar, a Federação passou por profunda transformação, que repercutiu sobre suas dimensões política, fiscal e administrativa. Os militares só promulgaram nova Constituição em 1967, embora tenham feito várias emendas à Constituição de 1946. Em 1969, uma longa emenda constitucional foi editada. Estas mudanças, juntamente com a reforma fiscal de 1966, promoveram centralização de recursos públicos e de poder político. No entanto, os estados continuaram a ter papel importante na Federação, mesmo com a centralização tributária e com a eleição indireta de todos os governadores e de centenas de prefeitos. Medeiros (1986) e Souza (1997), por exemplo, mostraram que os estados mantiveram sua capacidade de barganha, embora sem as garantias constitucionais e eleitorais que caracterizam as Federações em países democráticos. Apesar dos recursos estarem centralizados na esfera federal, eles eram redistribuídos por meio de fundos de participação – Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) –, formatados de maneira a minimizar as disparidades regionais e a diminuir o desequilíbrio fiscal horizontal. Foi, portanto, um regime autoritário que operacionalizou um mecanismo voltado para a diminuição das desigualdades tributárias entre os estados da Federação,

ainda que de modo insuficiente e obedecendo a critérios não propriamente redistributivos. Isto porque, apesar da existência de critérios de distribuição, a regulamentação do FPE e do FPM exigia que estados e municípios apresentassem programas e projetos, subordinava a aplicação dos recursos a diretrizes e prioridades estabelecidas pelo governo federal e condicionava a entrega das transferências à vinculação de recursos próprios para os projetos a serem beneficiados (Macarini, 2000; Duarte *et al.*, 2009). Em outras palavras, a existência de condicionalidades incidentes sobre as transferências reduzia os objetivos de minimização das desigualdades verticais e horizontais. Além do mais, os governos subnacionais, principalmente os estados, recebiam recursos via transferências negociadas, que cresceram significativamente durante o período, mas que também eram eivados de condicionalidades para que atendessem aos objetivos do regime.

Os efeitos do regime militar sobre a Federação foram claros. Do ponto de vista político, a eleição dos governadores por via indireta contradiz um dos postulados do federalismo, que é a eleição, por voto popular, dos governantes que representam os eleitores das esferas territoriais da Federação. Nas palavras de Filippov, Ordeshook e Shvetsova (2004), um Estado é federal se sua estrutura governamental é caracterizada por múltiplos níveis de governo (nacional, regional e local), de tal forma que em cada nível os principais formuladores de política (*policy makers*) – governadores, presidentes, primeiros-ministros e parlamentares – são eleitos diretamente pelo povo a quem eles servem. Ademais, para um dos principais teóricos da teoria da escolha racional e do federalismo, Riker (1975), a sustentação da barganha política do federalismo se materializa pela competição entre partidos políticos que atuam de forma descentralizada.

Do ponto de vista fiscal, os dados mostraram que a posição financeira dos municípios havia melhorado no período, ao contrário do que aconteceu com os estados. Outro grupo de estudos interpretou a dependência financeira dos governos subnacionais como um rompimento do regime federativo e da Federação, ou como exemplo de uma Federação apenas formal, que mascarava a existência de um estado unitário.

Do ponto de vista administrativo, a concentração de recursos na esfera federal fez com que o governo central criasse vários mecanismos de transferências voluntárias e de fundos para os estados, que só as receberiam caso cumprissem as regras estabelecidas.

Com a proximidade do fim do regime militar, duas decisões tiveram impacto sobre o federalismo. A primeira foi a abertura para a criação de novos partidos políticos, em 1980. A segunda foi o retorno, em 1982, das eleições diretas para o Legislativo e o Executivo estaduais.

A redemocratização trouxe a bandeira da descentralização política, fiscal e administrativa e da “restauração” do federalismo, todas contempladas na CF/1988, que mudou a distribuição de poder político entre os entes federados, por meio da universalização da eleição popular para todos os níveis de governo; alterou o regime tributário, pelo aumento dos recursos para as esferas subnacionais *vis-à-vis* a União; e modificou a divisão das atribuições administrativas, pela introdução de novas competências concorrentes. A descentralização para as esferas subnacionais se tornou um importante item da agenda da redemocratização e foi o resultado de um momento histórico em que os constituintes tiveram que optar entre dois modelos de democracia: um, mais majoritário, e outro, mais consorciativo, com o último prevalecendo. Ela também significou a reintrodução do federalismo como um dos sistemas de freio e contrapeso a um governo central forte, tal como concebido pelos pais fundadores da nação norte-americana. Esta decisão, no entanto, gerou um paradoxo, que viria a ser atenuado nos anos 1990: reconhecia-se, naquele momento, que o país tinha uma agenda de problemas que requeriam políticas nacionais, mas deslocou-se parcela considerável de recursos financeiros para as esferas subnacionais (Souza, 1997).

Duas questões foram pouco notadas pelos que analisaram o “novo” federalismo de 1988. A primeira é que foram ampliadas as competências da União em relação às constituições anteriores (Souza, 1996; 1997; 2008; Arretche, 2009), ao mesmo tempo que foi discriminado um rol de competências concorrentes. Assim, a bandeira anticentralista não se refletiu nas competências da União. A segunda é que, ao longo do processo constituinte, os municípios foram ganhando espaço na distribuição de recursos, enquanto os estados o perdiam.<sup>4</sup>

As regras de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte também favoreceram os interesses subnacionais e as demandas da sociedade. Foi decidido que haveria 24 subcomissões, que mais tarde seriam agregadas em oito, que, posteriormente, constituiriam uma comissão de sistematização. As decisões seriam, então, submetidas ao plenário, com duas rodadas de votações nominais. Além da participação dos constituintes, as regras introduziram mecanismos de participação da população, tais como as emendas populares, que resultaram em 122 emendas, com mais de 12 milhões de assinaturas.

Quatro subcomissões lidaram diretamente com as questões relativas ao federalismo e à descentralização. A primeira foi a Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, responsável pela expansão das competências concorrentes entre os três níveis de governo, instituída com o argumento de que “a longa prática do

---

4. Para mais detalhes sobre o processo constituinte e as perdas relativas de recursos inicialmente alocados aos estados *vis-à-vis* os municípios, ver Souza (1997; 2008).

federalismo centralizado não podia ser eliminada da noite para o dia”.<sup>5</sup> A segunda foi a dos Municípios e Regiões, que aprovou a inclusão do município como parte integrante da Federação. A terceira foi a Subcomissão dos Estados, que se concentrou na redivisão territorial do país, com a proposta de criação de vários novos estados. Ao final, foram aprovadas apenas a criação do Tocantins, que antes havia sido vetada pelo presidente José Sarney, e a transformação de Roraima e Amapá em estados. A quarta foi a de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Esta subcomissão propôs aumentos de recursos mais significativos para os estados do que para os municípios, numa proporção mais elevada do que aquela que foi afinal aprovada. Isto significa que os estados tiveram mais poder de barganha no estágio inicial, e os municípios, nos estágios subsequentes. Duas importantes decisões foram tomadas nesta subcomissão. A primeira foi o aumento das transferências federais para as esferas subnacionais. A segunda foi o aumento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que se transformou no Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). O ICMS, principal tributo em termos de valor de arrecadação, incorporou seis impostos federais, privilegiando os estados mais desenvolvidos. Estas duas consequências foram resultado das disputas políticas entre as regiões economicamente mais ricas e as mais pobres, transformando-se em um jogo de soma positiva para estas regiões, e de soma negativa para o governo federal.

Na fase posterior, a subcomissão passou a ser denominada de Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Seus principais resultados foram: i) o aumento da base do principal imposto estadual, o ICMS, pela transferência de parte de tributos federais, e maior liberdade para os estados definirem suas alíquotas; ii) a recriação do Imposto sobre Serviços (ISS) para os municípios; e iii) aumento das transferências constitucionais para as esferas subnacionais, passando de 18,0% para 18,5%, para os estados, e de 21,5% para 22,5%, para os municípios.

Quando os temas relacionados ao federalismo e à descentralização aportaram na Comissão de Sistematização e foram, posteriormente, votados no plenário, todas as questões conflituosas já haviam sido negociadas entre as lideranças que com eles se envolveram.

A decisão de conceder aos estados liberdade para determinar livremente uma parte da alíquota de seus impostos exclusivos – o ICMS e o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) – foi uma das mais importantes da Constituinte no que diz respeito ao federalismo. Por ter esta autonomia, a Federação brasileira é classificada por um dos mais importantes índices sobre autoridade regional – o Regional Authority Index (RAI) – como uma Federação

---

5. Frase do relator da subcomissão em entrevista à autora (Souza, 1997).

mais cooperativa do que competitiva (Hooghe *et al.*, 2016). O RAI incorpora duas dimensões para a classificação dos países: *self-rule* (regras próprias) e *shared rule* (regras partilhadas). A primeira dimensão caracteriza federações que optaram pela adoção de políticas nacionais comuns e nas quais as esferas subnacionais têm autonomia para determinar parte das alíquotas de seus impostos. A segunda dimensão diz respeito à capacidade da esfera regional de participar de decisões que afetam seus interesses. Estas dimensões são eminentemente institucionais e apontam para a importância do desenho das federações. No caso brasileiro, portanto, os estados têm autoridade para determinar questões cruciais, tais como cobrar e como gastar parte de seus impostos exclusivos, e participam da implementação de políticas públicas nacionais. Pouco conhecida e discutida, a dimensão do *self-rule* é um importante componente da Federação brasileira, uma vez que apenas arrecadar ou gastar recursos disponíveis é diferente de ter autoridade exclusiva para fixar parte das alíquotas de impostos. Estas características contrariam a visão simplificada de que a Federação brasileira é dominada pela União. Não só o RAI nos classifica como uma Federação com relativa autonomia na dimensão *self-rule*, mas também o papel dos governadores no combate à covid-19 mostrou o exercício desta autonomia relativa quando o Executivo federal adotou uma estratégia negacionista em relação à pandemia.

Essa síntese da trajetória do federalismo brasileiro à luz das constituições mostra uma Federação que passou por vários formatos e sobreviveu a dois longos regimes autoritários. Mostra também uma Federação que demorou a se constituir em mecanismo de freio e contrapeso do sistema democrático e que em vários períodos não cumpriu os requisitos das teorias do federalismo, isto é, eleições diretas, Judiciário independente e autonomia decisória sobre parte de seus impostos exclusivos, em razão dos dois longos períodos autoritários.

### 3 AS REAÇÕES DO GOVERNO FEDERAL

Os anos iniciais após a aprovação da CF/1988 foram tumultuados por impasses políticos e pelas tentativas malsucedidas de controlar a inflação. No entanto, a partir de 1994, o governo federal, embora tenha perdido receita tributária, não se tornou ator passivo e conseguiu aprovar várias emendas constitucionais que reverteram algumas das decisões dos constituintes. Além de ter tornado possível o controle da inflação, por meio do Plano Real, o rearranjo constitucional permitiu enfrentar os grandes dilemas da agenda nacional, notadamente a regulamentação de alguns direitos sociais garantidos constitucionalmente.

A reação se deu em várias frentes: aumento das alíquotas de impostos e contribuições não partilhados com os estados; criação de novos impostos e de novas receitas; e extinção de alguns impostos de competência das esferas subnacionais. Paralelamente, o governo federal criou um programa com incentivos

para a renegociação das dívidas dos estados e de grandes municípios, bem como para a privatização dos bancos estaduais e das empresas estatais estaduais de serviços públicos, principalmente de energia e telecomunicações. Várias destas medidas foram aprovadas por emendas à CF/1988. Estas reações indicam que o governo federal não reduziu sua importância no jogo federativo.

Para um melhor entendimento do federalismo após 1994, algumas questões devem ser destacadas. A primeira é que existem novas responsabilidades distribuídas entre níveis de governo que mudaram os arranjos políticos, fiscais e administrativos que incidiam sobre as políticas públicas. Estas novas responsabilidades são principalmente: i) o papel dos governos estaduais no programa de ajuste fiscal e no cumprimento das metas do superávit primário; ii) a vinculação de recursos públicos subnacionais à provisão de políticas sociais de educação fundamental e saúde e ao pagamento dos juros de suas dívidas com a União; e iii) o aumento da presença dos governos locais na provisão de políticas redistributivas. A implementação destas políticas pelos municípios, a vinculação de receitas estaduais a políticas nacionais e a regulação e a coordenação federal das políticas públicas são indicadores da perda relativa dos estados no jogo federativo, o que não significa, todavia, sua ausência na barganha federativa.

Essas questões decorrem de várias decisões tomadas pelos constituintes. A primeira foi a institucionalização de diversos direitos sociais, que foram objeto de emendas constitucionais ou de legislação infraconstitucional, detalhando suas regras e seu financiamento. A segunda é que o Congresso e o STF são importantes atores políticos nas questões federativas, com poder de aprovação e de veto sobre as políticas que afetam seus interesses. A importância do Congresso decorre da constitucionalização das políticas públicas, o que requer sua aprovação, seja para iniciar uma nova política, seja para modificá-la. Do lado do STF, sua histórica tendência de interpretar todo direito positivo como federal faz com que suas decisões sejam quase sempre a favor da União quando se trata do julgamento da constitucionalidade das matérias que afetam os interesses dos estados, tendência revertida durante o contexto da pandemia (Souza e Fontanelli, 2021). Como afirma a literatura sobre federalismo, as cortes constitucionais são guardiãs dos princípios da Federação.

Uma das várias dimensões do federalismo é a distribuição de recursos entre os entes federados. A trajetória da partilha da receita pública mostra que, nos últimos sessenta anos, ocorreu crescimento constante da receita municipal; concentração dos recursos nacionais na esfera federal durante o regime militar, com pequena redução e relativa estabilidade a partir dos anos 2000; e queda de cerca de 10 pontos percentuais (p.p.) dos recursos à disposição dos estados (tabela 1).

TABELA 1  
**Distribuição de recursos tributáveis entre esferas de governo, incluindo transferências intergovernamentais (1960-2019)**  
 (Em %)

	Governo federal		Governos estaduais		Governos municipais	
	Proporção do PIB	Proporção da receita total	Proporção do PIB	Proporção da receita total	Proporção do PIB	Proporção da receita total
1960	10,4	59,4	5,94	34,7	1,11	5,81
1980	16,7	68,2	5,70	23,3	2,10	8,57
1988	13,5	60,1	5,97	26,6	2,98	13,3
2006	20,4	57,2	8,66	25,4	6,22	17,4
2010	18,7	56,5	8,34	25,1	6,13	18,1
2013	19,2	56,9	8,22	24,4	6,30	18,7
2014	18,6	55,7	8,35	25,0	6,47	19,3
2015	18,4	55,1	8,38	25,1	6,63	19,8
2016	18,2	54,6	8,42	25,2	6,72	20,1
2017	18,5	54,9	8,48	25,1	6,74	19,9
2019	19,0	54,1	8,85	25,1	7,28	20,7

Fonte: Afonso e Castro (2020).

Obs.: PIB – produto interno bruto.

A síntese desta seção é que a Federação brasileira sempre foi marcada pela regulação federal de políticas públicas, gerando políticas que se impõem aos governos e às comunidades subnacionais. Esta característica é resultado de uma tradição inaugurada nas Constituições de 1934 e de 1937 e aprofundada nas constituições subsequentes, notadamente na CF/1988. Se não há, portanto, uma ruptura do modelo de Federação baseado na prevalência da União, as novidades das emendas constitucionais que se seguiram à CF/1988 e da legislação infraconstitucional são a vinculação de recursos subnacionais às políticas redistributivas e a institucionalização de regras, critérios e condicionalidades estabelecidos por decisões tomadas nacionalmente.

#### 4 POLÍTICAS NACIONAIS REDISTRIBUTIVAS E VINCULAÇÃO DE RECURSOS ESTADUAIS

Como se sabe, constituições espelham um projeto de país em determinado momento histórico. Seus mandamentos, contudo, podem ou não ser regulamentados e postos em prática. Como a CF/1988 foi parte do movimento da redemocratização, tendo sido aprovada ainda na transição, sua legitimidade dependia do atendimento das inúmeras demandas sociais. Tal atendimento foi facilitado pela construção “de baixo para cima” do novo texto constitucional, ou seja, nas subcomissões e nas comissões, e com ampla participação dos movimentos sociais. Por fim, e seguindo

uma tendência de vários outros países que já haviam aprovado suas *bill of rights*, a CF/1988 incorporou um capítulo sobre direitos sociais. Passaram a ser considerados direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Paralelamente, a CF/1988 estabeleceu que o acesso à saúde pública seria universal e não mais restrito aos que tinham emprego formal, como no regime anterior. A maioria dos direitos sociais foi constituída em sistemas nacionais de políticas públicas, que contam com regulação e coordenação federal, financiamento partilhado e implementação principalmente local.

No entanto, os primeiros anos após a promulgação da CF/1988 foram marcados por instabilidade política e econômica, mas, após o sucesso do Plano Real, em 1994, abriu-se uma janela de oportunidades para que o governo federal reagisse contra suas perdas financeiras e construísse mecanismos que viabilizariam a operacionalização de alguns direitos sociais e a política de ajuste fiscal, ambos como políticas nacionais que afetaram os recursos estaduais. Isto foi possível porque o governo federal não era um ator passivo, como muitos o interpretaram, dado o leque de competências para legislar privativa ou concorrentemente concedido pela CF/1988. Também foi possível porque a CF/1988 reduziu o quórum para a aprovação de emendas constitucionais: de dois terços, nas Constituições de 1967-1969 e de 1946, para três quintos, na nova Carta. Se o desenho financeiro da CF/1988 reduziu os recursos do governo federal *vis-à-vis* os dos estados e principalmente os dos municípios, fatores institucionais e de conjuntura abriram o caminho para a retomada da sua liderança no contexto da Federação.

Do ponto de vista dos estados, poucos são os recursos que não estão hoje vinculados à provisão de políticas redistributivas, tanto os derivados de receita própria como de transferências. O quadro 1 discrimina estas vinculações.

Além das receitas partilhadas ou vinculadas a políticas, os estados comprometem entre 11% e 13% da receita líquida real (RLR) para o pagamento da rolagem da dívida junto ao Tesouro federal.<sup>6</sup>

---

6. Em 2017, foi aprovado por lei federal o Regime de Recuperação Fiscal, voltado para estados com grave desequilíbrio financeiro, e cujas regras incidem principalmente sobre os gastos com pessoal.

**QUADRO 1**  
**Estados: receitas partilhadas e vinculadas a partir de 1988**

Impostos ou transferências federais	Esfera de arrecadação	Distribuição para municípios (%)	Vinculados a políticas (%)
Impostos			
ICMS	Estadual	25	25 à educação 12 à saúde
Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA)	Estadual	50	12 à saúde 25 à educação
ITCMD	Estadual	-	12 à saúde 25 à educação
Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) de servidores estaduais	Estadual	-	12 à saúde 25 à educação
Previdência estadual	Estadual	-	100 à previdência estadual
Dívida ativa tributária dos impostos acima	Estadual	-	25 à educação 12 à saúde
Taxas	Estadual	-	-
Contribuições econômicas	Estadual	-	-
Contribuições de melhoria	Estadual	-	-
Transferências			
FPE	Federal	-	12 à saúde 25 à educação
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)-Exportação	Federal	25	12 à saúde 25 à educação
ICMS – desoneração de exportação	Federal	25	25 à educação 12 à saúde
Salário-educação	Federal	-	100 ao ensino básico
Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)	Federal	25	100 à infraestrutura de transporte
Compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais	Federal	-	12 à saúde 25 à educação
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)-Ouro	Federal	-	-
Compensação financeira pela exploração de recursos naturais	Federal	25	-

Elaboração da autora.

Os recursos vinculados à educação e à saúde compõem dois fundos contábeis: i) o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no qual os estados têm que aplicar 20% dos 25% dos recursos vinculados à educação; e ii) o Fundo Nacional de Saúde (FNS), gestor do Sistema Único de Saúde (SUS), por meio do qual são transferidos para os fundos estaduais todos os recursos vinculados à saúde. No entanto, cada uma destas duas políticas tem regulação própria, que leva em

consideração as suas especificidades, a participação de cada esfera na oferta do serviço e o cumprimento de condicionalidades – reguladas e coordenadas pela esfera federal –, além de prever compensações financeiras para os entes federados que não conseguem atingir o mínimo dos gastos. Varia também a participação de cada esfera no financiamento da política. Os estados são os maiores financiadores da educação básica, e a União, da saúde, embora a provisão destes serviços seja majoritariamente municipal.

A CF/1988 e suas emendas também legislaram sobre os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo estaduais em relação à remuneração de seus membros. Por fim, muitos estados são obrigados, por determinação de suas constituições, a vincular porcentagens de suas receitas a algumas políticas – em geral, à área de ciência e tecnologia e à de cultura.

Mas não só dispositivos constitucionais afetaram o papel dos estados na provisão de serviços públicos e no comprometimento dos seus recursos para o pagamento de suas dívidas com a União. Em 2000, foi promulgada a Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, que, além de fixar limites para despesas com pessoal, proíbe o governo federal de assumir novas dívidas contraídas pelos estados. A novidade da LRF é que não só avança no controle dos gastos públicos, mas também limita despesas futuras.<sup>7</sup>

As reações do governo federal em relação ao endividamento estadual mostram que o Brasil optou por dois tipos de mecanismos para controlá-lo. De acordo com a classificação de Ter-Minassian e Craig (1997), existem quatro tipos de mecanismos para este controle: disciplina de mercado, cooperação, controles baseados em regras e controle administrativo pelo governo central. No caso brasileiro, a opção recaiu sobre os dois últimos mecanismos, adotados de forma simultânea. Estas mudanças mostram que o Brasil evoluiu de uma política federal de controle fiscal tênue (*soft budget constraints*) para rígido (*hard budget constraints*) (Rodden, Eskeland e Litvack, 2003). Estas mudanças e restrições contrariaram a visão de analistas que argumentaram sobre a impossibilidade de equacionamento da dívida dos estados pelo veto dos governadores, vistos, então, como os principais atores da Federação. Contrariaram também a tese de que, em países federais menos desenvolvidos, governos centrais têm poucos instrumentos para impor disciplina fiscal aos estados, em comparação com os países unitários (Wibbels, 2000).

Esta análise mostra que a tradição brasileira, tanto a constitucional como a de regulação de políticas, é de uniformizar, via instância federal, as regras que regem não só as políticas públicas, mas também as principais atividades governamentais. Assim é que as normas sobre o funcionamento da Justiça, do

---

7. Algumas medidas restritivas dos gastos estaduais foram temporariamente suspensas durante a pandemia.

funcionalismo público e da administração pública, por exemplo, são federais, mas se aplicam a todas as três esferas de governo. Do mesmo modo, a adesão dos estados às políticas reguladas nacionalmente é condicionada à criação de conselhos, fundos e unidades orçamentárias, e à alimentação de sistemas de dados, por exemplo. Isto significa que não só as políticas são uniformizadas, mas também as estruturas administrativas e deliberativas. Se no passado as políticas públicas, notadamente as sociais, eram objeto de trocas clientelistas de toda ordem, e caracterizavam-se pela imprevisibilidade dos recursos, e se a regulação federal responde à demanda por critérios mais universais e recursos mais previsíveis, ela também tem custos e consequências. Custos e consequências que não sofreram vetos dos estados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O federalismo brasileiro tem seguido quatro tendências iniciadas nos anos 1930 que permanecem até os dias atuais. A primeira, que confirma a literatura sobre mudança institucional, é que apenas em momentos críticos – sejam os que marcaram a chegada dos regimes autoritários ou democráticos, sejam aqueles em que se formou consenso a favor da solução de uma crise, como foi a da inflação, ou em torno da adoção de políticas redistributivas – é possível introduzir mudanças que alterem o equilíbrio entre as esferas de governo. A segunda é a capacidade do governo federal de recuperar suas perdas financeiras e seu poder de iniciativa para regular políticas, inclusive na vigência de regimes democráticos. A terceira é que, independentemente do regime político, os municípios têm aumentado sua participação no bolo tributário e, mais recentemente, nas políticas redistributivas. Como consequência das tendências anteriores, observa-se a quarta: se o governo federal é capaz de recuperar suas perdas financeiras e os municípios de aumentar suas receitas, embora com contraprestação de serviços, o mesmo não acontece com os estados, que perderam espaço na implementação de políticas públicas, na partilha do bolo tributário e na coordenação dos municípios. Dado que a distribuição dos recursos tributários é um jogo de soma zero, os estados são, desde Vargas, os elos mais fracos da cadeia federativa. No entanto, e como já argumentado (Souza, 2019), federações comportam várias dimensões, que precisam ser combinadas e analisadas para seu melhor entendimento. Com isso, quero dizer que a distribuição de recursos financeiros e de gastos não diz tudo sobre uma Federação. A despeito de algumas dimensões da Federação brasileira reduzirem a autonomia de governadores, eles não são atores passivos, e detêm autoridade para decidir sobre questões sensíveis da Federação, como a determinação de parte das alíquotas de seus impostos exclusivos. Isto foi possível pela construção de um desenho sofisticado e engenhoso, tanto na CF/1988 quanto nos incentivos inseridos no desenho das políticas redistributivas. Este desenho foi capaz de minimizar os dilemas federativos, apaziguar disputas e evitar vetos dos atores estaduais às políticas redistributivas nacionais.

Malgrado o enfraquecimento de um dos elos da cadeia federativa, o Brasil é uma Federação que resiste aos rótulos de centralizada ou descentralizada. Isto porque a Federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Legislativo – inclusive pelo Senado, teoricamente guardião dos interesses dos estados – e seguem o que determinam as constituições estaduais. A Federação também tem sido caracterizada por limitações na capacidade das esferas subnacionais de legislar sobre políticas próprias. Por sua vez, estados e municípios possuem autonomia administrativa considerável e são responsáveis pela execução de diversas políticas nacionais. Além disso, nos marcos da CF/1988, gerem uma parcela dos recursos públicos poucas vezes concedida pelas constituições anteriores, em particular para os municípios, e em quantidade superior à verificada em outros países em desenvolvimento. Por fim, os estados, embora com menor papel do que os municípios na provisão de políticas redistributivas, são uns dos seus principais financiadores.

Como busquei mostrar, as tensões federativas que afetam os estados não são novas nem decorrem necessariamente da redemocratização ou da CF/1988, embora seu enfraquecimento tributário tenha sido aprofundado ao longo das duas últimas décadas. Apesar deste enfraquecimento, os estados contam, mesmo quando suas atividades são reguladas centralmente e seus recursos são reduzidos proporcionalmente em relação aos demais níveis de governo.

À luz das teorias mais difundidas do federalismo, baseadas no modelo norte-americano, a Federação brasileira pode parecer paradoxal, uma vez que a marca normativa do federalismo é a diversidade, e a de políticas públicas nacionais é a uniformidade. Comparada com a Federação mais estudada do mundo, que serviu de base para a formulação das modernas teorias do federalismo, as diferenças são marcantes. A Federação norte-americana é caracterizada por fronteiras vagas entre a autoridade nacional e as subnacionais, permitindo ajustes na divisão de autoridade entre os estados e o governo federal em políticas específicas, com constantes negociações entre as esferas de governo sobre qual esfera terá autoridade sobre determinada política pública. A divisão de autoridade sobre políticas públicas varia, nos Estados Unidos, não só no tempo, mas também de estado para estado. Mas, diferentemente da Federação brasileira, estes ajustes não são constitucionalizados, e sim objeto de regras e normas infraconstitucionais.

Pesquisas sobre o federalismo brasileiro podem contribuir para a investigação de uma Federação historicamente moldada para ter um governo federal liderando o processo decisório sobre políticas públicas nacionais, na qual, a partir da estabilidade macroeconômica e política, parte significativa das receitas dos estados está vinculada ao financiamento destas políticas. Isto significa que o espaço dos governadores para decidir sobre políticas preferenciais dos seus eleitores é

limitado nos termos das teorias normativas do federalismo. Por seu turno, eleitores, comunidades e políticos subnacionais não têm manifestado descontentamento com o nosso modelo de Federação. Em outras palavras, não existem manifestações que indiquem que os benefícios de fazer parte da Federação brasileira são inferiores aos seus custos, fortalecendo os postulados das teorias positivas do federalismo.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; CASTRO, K. P. de. Carga tributaria en Brasil: redimensionada y repensada. **Revista de Administración Tributaria**, n. 40, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3NoDVsg>>.

ARRETCHE, M. Continuidades e discontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

DUARTE, A. J. M. *et al.* **Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde.** Santiago: Cepal, 2009.

FILIPPOV, M.; ORDESHOOK, P. C.; SHVETSOVA, O. **Designing federalism: a theory of self-sustainable federal institutions.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HOOGHE, L. *et al.* **Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance.** Oxford: Oxford University Press, 2016. (Volume I).

LOVE, J. L. Federalismo y regionalismo em Brasil, 1989-1937. *In*: CARMAGNANI, M. (Ed.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina.** Ciudad de México: El Colegio de México, 1993. p. 180-223.

MACARINI, J. P. **A política econômica da ditadura militar no limiar do “milagre” brasileiro: 1967/69.** Campinas: IE/Unicamp, 2000.

MAHAR, D. J. Federalismo fiscal no Brasil: a experiência histórica. *In*: REZENDE, F. *et al.* (Org.). **Política fiscal e programação dos gastos do governo.** Rio de Janeiro: Ipea, 1976.

MEDEIROS, A. C. **Politics and intergovernmental relations in Brazil, 1964-1982.** New York: Garland, 1986.

RIKER, W. Federalism. *In*: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Ed.). **Handbook of political science.** Reading: Addison-Wesley, 1975.

RODDEN, J.; ESKELAND, G.; LITVACK, J. (Ed.). **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints.** Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press, 2003.

SOUZA, C. Redemocratization and decentralization in Brazil: the strength of the member states. **Development and Change**, v. 27, p. 529-555, 1996.

\_\_\_\_\_. **Constitutional engineering in Brazil**: the politics of federalism and decentralization. London: Macmillan, 1997.

\_\_\_\_\_. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 791-823, 2008.

\_\_\_\_\_. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, 2019.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: a covid-19 mudou a dinâmica federativa? *In*: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Ed.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 135-150.

TER-MINASSIAN, T.; CRAIG, J. Control of subnational government borrowing. *In*: TER-MINASSIAN, T. (Ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: IMF, 1997.

WIBBELS, E. Federalism and the politics of macroeconomic policy and performance. **American Journal of Political Science**, v. 44, n. 4, p. 687-702, 2000.



## AS PREFERÊNCIAS DOS BRASILEIROS SOBRE A FEDERAÇÃO<sup>1</sup>

Rogério Schlegel<sup>2</sup>

Diogo Ferrari<sup>3</sup>

Marta Arretche<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Pergunte a um brasileiro como entende sua identidade em termos territoriais, e a resposta mais provável será que ele se considera tão ligado ao Brasil quanto a seu estado. Em contraste com outros países regionalizados, esta identidade dual é predominante no país. No entanto, ao longo da década de 2010, a identificação com o estado de moradia cresceu de maneira acentuada, possivelmente um efeito colateral dos solavancos na política federal, envolvendo a Operação Lava Jato e o *impeachment* de Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016), para não mencionar a crise econômica, fenômeno pelo qual não raro é responsabilizado o presidente.

A ligação afetiva com os estados aumentou em todas as regiões do país no período que analisamos, mas isso não se refletiu em preferência pela ampliação do poder político desta esfera da Federação. Uma maioria simples do eleitorado não se declara contrária à distribuição vertical da autoridade no Brasil – uma Federação fundamentalmente centralizada tanto na visão dos cidadãos<sup>5</sup> quanto na de analistas (a exemplo de Arretche, 2009). Fundamentalmente, não encontramos suporte para uma mudança na Federação brasileira, em direção à descentralização.

Esse retrato emerge da análise de dois *surveys* com representatividade nacional conduzidos pelo Centro de Estudos da Metrôpole (CEM). O primeiro foi realizado em

---

1. Projeto financiado com recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), Processo nº 2013/07616-7.

2. Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp); e pesquisador do Centro de Estudos da Metrôpole (CEM). A participação deste autor na pesquisa foi financiada com recursos da Fapesp, Processo nº 2021/08773-5. *E-mail*: <rschlegel@unifesp.br>.

3. Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade da Califórnia, em Riverside; pesquisador do CEM; e diretor associado do Graduate Quantitative Methods Center, da Universidade da Califórnia.

4. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP); e pesquisadora do CEM.

5. Em 2013, 52,8% dos entrevistados em um de nossos *surveys*, cujos detalhes apresentamos neste capítulo, responderam que o governo federal toma as decisões mais importantes, contra 22,1% que disseram ser o governo municipal e 15,9% que apontaram o governo estadual. Em 2018, 60,6% responderam ser o governo federal, contra 17,7% que apontaram a esfera estadual e 16,3%, a municipal. Nas duas ondas, a taxa de não respostas foi de apenas 2%. Na pergunta sobre quais são as eleições mais importantes, a tendência foi semelhante: 61,1%, em 2013, e 64,5%, em 2018, responderam que são as do nível federal.

2013, antes das manifestações de junho, que anunciariam anos de efervescência na política nacional; o segundo, no primeiro semestre de 2018, com Michel Temer na Presidência, e antes que os candidatos a sua sucessão fossem oficialmente definidos. A consistência dos achados é uma de suas fortalezas, mas há mudanças sensíveis neste intervalo de tempo – que, vale registrar, não contempla o governo de Jair Bolsonaro e a pandemia de covid-19. Neste capítulo, apresentamos as orientações que se mostraram estáveis e as que mudaram de forma pronunciada, além de sugerirmos hipóteses que podem ajudar a entender estes movimentos.

Além da preferência pela manutenção da distribuição de competências, o estudo revela outras tendências claras, como a ampla preferência pela padronização nacional nas políticas públicas. Em diferentes áreas de atuação do Estado, ao menos dois terços defendem que as políticas sejam as mesmas em todo o país. Observamos atitudes dos cidadãos com variações relevantes em termos territoriais, a exemplo das preferências envolvendo o desenho da Federação. O Nordeste deixou de ser a macrorregião com a maior proporção de centralistas, em 2013, e se tornou a área com a maior parcela de defensores de mais poder para os estados. A preferência individual nesta dimensão passou a mostrar maior associação com variáveis políticas no *survey* mais recente, controlados outros fatores relevantes.

O capítulo tem cinco seções, além desta breve introdução. Na segunda seção, apresentam-se enquadramentos teóricos que apontam a relevância das preferências individuais para as dinâmicas federativas, e também se descrevem os métodos empregados nas duas ondas do *survey*. A terceira seção trata da identidade territorial, explorando especialmente uma mudança expressiva em favor da ligação com o estado, conforme mensurada nos dois *surveys*. A quarta seção relata a percepção dos cidadãos sobre a importância das esferas da Federação e suas preferências em termos de distribuição vertical da autoridade. A quinta seção trata dos níveis de homogeneidade territorial desejada para diferentes áreas de políticas. Breves considerações finais, na sexta seção, fecham o capítulo.

## 2 POR QUE AS ATITUDES DO CIDADÃO DIANTE DA FEDERAÇÃO IMPORTAM?

Arranjos federativos guardam uma complexa relação com questões redistributivas e de desigualdade. Estas questões ganham uma dimensão territorial porque governos subnacionais têm capacidades desiguais de planejamento e implementação de políticas (Obinger, Leibfried e Castles, 2005), e preferências redistributivas muitas vezes interagem com a desigualdade territorial. Trabalhos influentes consideram que preferências redistributivas afetam atitudes sobre a distribuição vertical da autoridade fiscal (Bolton e Roland, 1997; Beramendi, 2012), e evidências nesta direção foram encontradas para o caso brasileiro (Ferrari, 2013). Atitudes dos cidadãos sobre redistribuição e políticas sociais se entrelaçam com questões federativas, com potencial

impacto no comportamento do eleitor e, por consequência, de seus representantes (Dinan e Heckelman, 2020). Por exemplo, se o cidadão entende que os governos subnacionais não têm capacidade de ofertar serviços e, portanto, não devem ser responsáveis por eles, isto pode resultar em demandas por mais ação do governo central em detrimento de estados e municípios. Esta relação também pode ocorrer em sentido oposto e aumentar a responsabilização de governos locais, se estes são entendidos como responsáveis pelas políticas, ou gerar demanda para que passem a ser, caso os eleitores percebam que estes entes possuem pouca autoridade política.

Ademais, estudos indicam que questões federativas podem ativar políticas identitárias e vice-versa, gerando pressões por devolução de poder ou secessão, em especial quando questões de identidade regional somam-se às desigualdades territoriais (Henderson, Jeffery e Wincott, 2014). A iniciativa pela independência da Catalunha sugere que questões econômicas e de identidade se entrelaçam em movimentos autonomistas (Della Porta e Portos, 2020).

É uma questão empírica definir quão informados são os cidadãos a respeito da distribuição de competências em uma Federação e até que ponto compreendem seu funcionamento. Como em outras dimensões da política, pode-se esperar que os indivíduos tenham percepções pouco estruturadas e compensem a falta ou incompletude de informações por meio de atalhos heurísticos (Lupia e McCubbins, 1999; Popkin, 1994; Kuklinski, 2001).

Além disso, avaliações duradouras e conjunturais podem se influenciar reciprocamente; as preferências sobre a alocação vertical da autoridade variam ao longo do tempo e podem estar associadas com a confiança depositada nos governos em exercício. Também a identificação partidária e a avaliação do desempenho em políticas específicas têm potencial para impactar a percepção sobre as dinâmicas federativas (Citrin e Luks, 2001; Chagley, Rudolph e Rahn, 2000; Wlezien e Soroka, 2011; Hetherington e Husser, 2012).

*Surveys* com foco nas percepções do cidadão sobre a Federação são raros em países como os Estados Unidos (Dinan e Heckelman, 2020) e ainda mais raros no Brasil. Diante disso, o CEM criou o projeto Imagens da Federação, com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e coordenação dos autores deste capítulo. A primeira onda da pesquisa, aplicada em março de 2013, entrevistou 2.285 eleitores poucos meses antes das históricas manifestações de junho. Foi empregado o método de entrevista por telefone assistida por computador (*computer-assisted telephone interview* – Cati) e a amostragem por cotas de sexo, idade e escolaridade, espelhando o Censo de 2010. Na segunda onda, entre abril e junho de 2018, foram entrevistados 2.534 eleitores, a maioria pelo método Cati, mas com parcela residual em

sistema face a face, em pontos de afluxo de público e com uso de *tablets*, de forma a completar cotas nas mesmas dimensões.

As amostras foram estratificadas para representar as cinco macrorregiões brasileiras definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul – e permitir interpretação independente de três estados selecionados a partir da distribuição de renda: o estado mais rico, São Paulo; um estado pobre e mais desigual, a Bahia; e um estado pobre e menos desigual, o Ceará, conforme apurado em outro trabalho (Arretche, Schlegel e Ferrari, 2016). Cada área constitui estrato independente, com margem de erro de até 5%.

### 3 O SENTIDO DE PERTENCIMENTO DO BRASILEIRO

A observação da identidade do brasileiro em termos territoriais sugere um movimento marcante entre a véspera das manifestações de junho de 2013 e o primeiro semestre de 2018, após a posse do presidente Michel Temer – filiado ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – e ainda antes das convenções que apontariam Jair Bolsonaro, então filiado ao Partido Social Liberal (PSL), e Fernando Haddad, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), como candidatos à Presidência. Caiu acentuadamente a proporção dos que se identificam tanto como brasileiros quanto como cidadãos de seu estado (identidade dual), e cresceu especialmente a proporção dos que se consideram mais ligados a seu estado. Neste quesito, o questionário pedia ao respondente que escolhesse entre as cinco afirmações a seguir.

- 1) Eu me sinto [gentílico do estado de moradia, como “pernambucano”], mas não brasileiro.
- 2) Eu me sinto mais [gentílico do estado] do que brasileiro.
- 3) Eu me sinto igualmente [gentílico do estado] e brasileiro.
- 4) Eu me sinto mais brasileiro do que [gentílico do estado].
- 5) Eu me sinto brasileiro, mas não [gentílico do estado].

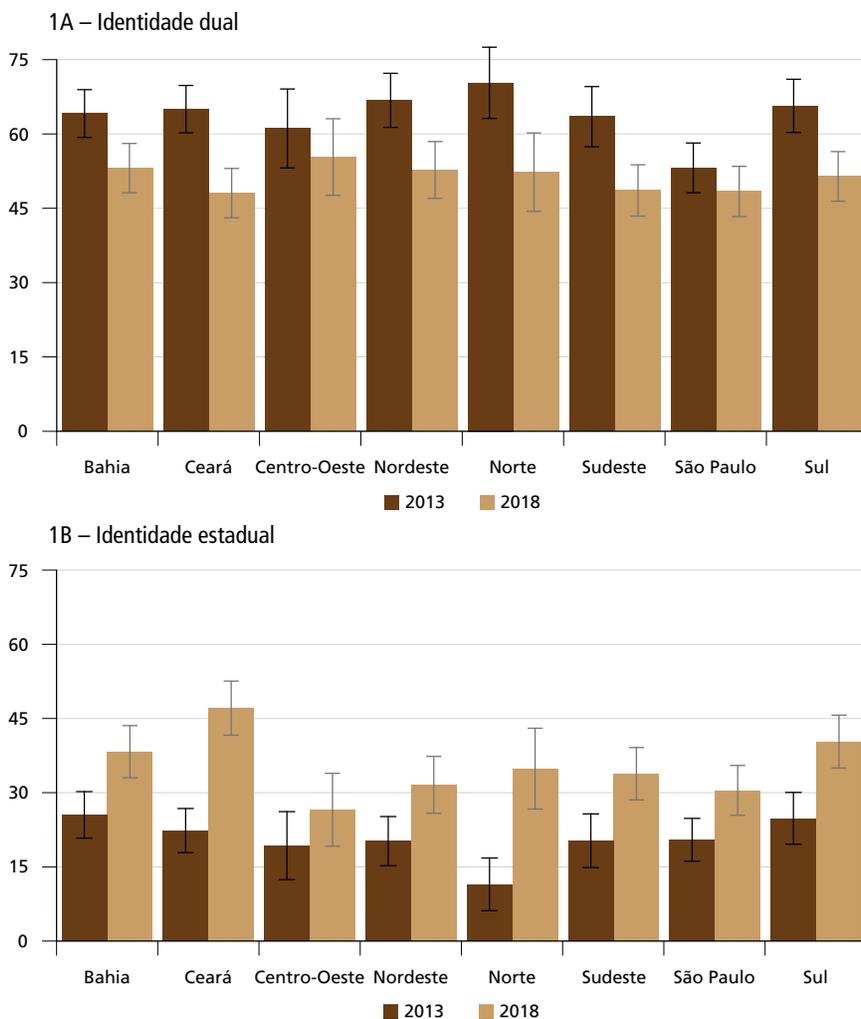
As alternativas 1 e 2 foram consideradas identidade estadual; a resposta 3, identidade dual; e as respostas 4 e 5, identidade nacional. O gráfico 1 sintetiza os achados.

A tendência de fundo, considerados os dois pontos no tempo, é que a identidade dual predomine, sendo declarada por cerca da metade dos entrevistados. Algumas comparações permitem localizar a especificidade deste achado: na Catalunha, 32,9% manifestavam identidade dual e 58,1% declaravam identidade regional, no início da década passada (Guinjoan e Rodon, 2016); na Inglaterra, 34% se consideravam tão ingleses quanto britânicos e 40% manifestavam identidade inglesa (Jones *et al.*, 2012); e, na Bélgica, ao redor de 42% dos entrevistados

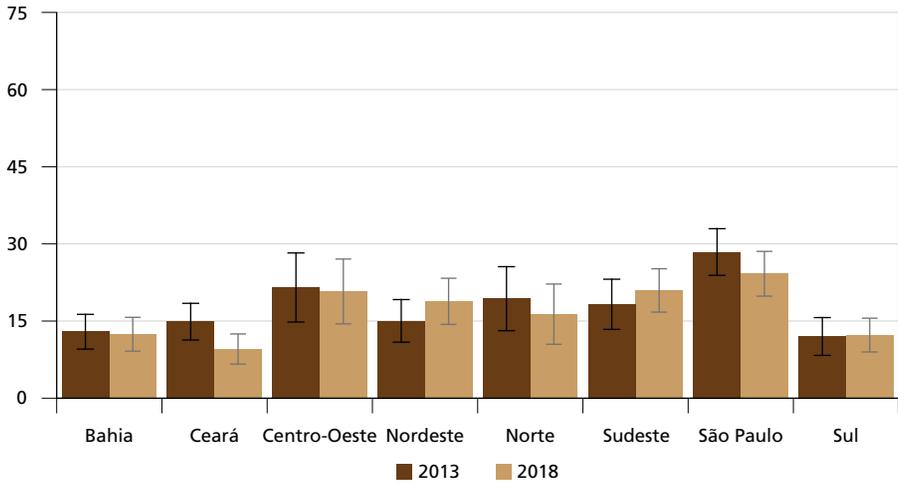
de Flandres e Valônia manifestaram identidade dual, mas na primeira região a identidade nacional atingiu 31% e na segunda, 48% (Deschouwer *et al.*, 2015).

O Ceará em 2018 foi o único estrato em que a identidade estadual (gráfico 1B) alcançou a dual (gráfico 1A), considerando o intervalo de confiança (entre 43% e 53%). O crescimento da identidade estadual (gráfico 1B) a levou a superar a nacional (gráfico 1C) como segunda mais frequente em outras quatro divisões territoriais em 2018: no estado da Bahia (35% de identificação estadual contra 12% de nacional) e nas regiões Nordeste (28% contra 18%), Norte (31% contra 16%) e Sul (36% contra 12%).

GRÁFICO 1  
**Identidade territorial (2013 e 2018)**  
 (Em %)



## 1C – Identidade nacional

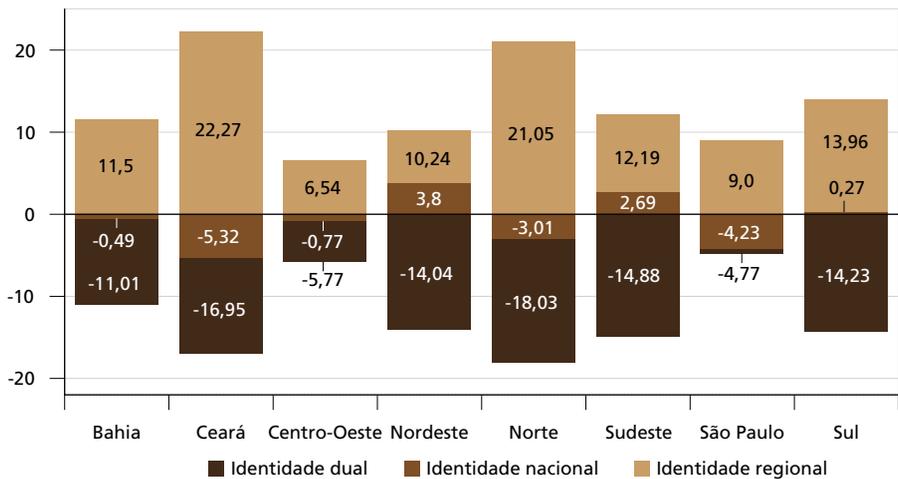


Fonte: Survey Imagens da Federação (ondas de 2013 e 2018).  
Elaboração dos autores.

## GRÁFICO 2

## Variação na identidade territorial (2013-2018)

(Em p.p.)



Fonte: Survey Imagens da Federação (ondas de 2013 e 2018).  
Elaboração dos autores.

Obs.: p.p. – pontos percentuais.

O claro trânsito da identidade dual para a estadual entre 2013 e 2018 está retratado no gráfico 2. Em todas as macrorregiões, houve queda na identidade dual, em benefício sobretudo da identidade estadual. No Norte, a ligação

predominante ou exclusiva com o estado cresceu 21 p.p.; no Nordeste, 10,2 p.p.; no Ceará, 22,3 p.p. São Paulo acompanhou a tendência geral, mas com singularidades: houve diminuição residual da identidade dual e marcada queda na identificação preponderante com a nação. Considerados os intervalos de confiança descritos no gráfico 1, houve crescimento substantivo na identidade estadual em todos os estratos, exceto o Centro-Oeste.

Este estudo não autoriza oferecer explicações causais, quer para a mudança, quer para a estabilidade dessas identificações. No entanto, permite explorar com alguma segurança, com base em modelos de regressão logística, apresentados na tabela 1, em quais segmentos populacionais ou territoriais estas preferências estão mais fortemente concentradas. Nestas regressões, a variável dependente é um indicador da identidade territorial. Por exemplo, na última coluna da tabela 1, a variável dependente foi codificada como 1, caso o entrevistado tenha respondido (1) ou (2) na pergunta de identificação territorial em 2018, e codificaram-se como 0 as outras respostas. A variável dependente das outras colunas foi construída de forma análoga.

TABELA 1  
Regressão logística das identidades territoriais (2013 e 2018)

	Identidade nacional (2013)	Identidade nacional (2018)	Identidade dual (2013)	Identidade dual (2018)	Identidade estadual (2013)	Identidade estadual (2018)
(Intercepto)	-1,96*** (0,28)	-2,59*** (0,34)	0,87*** (0,23)	0,34 (0,24)	-1,74*** (0,33)	-0,56* (0,27)
PIB <i>per capita</i> da UF (est.)	0,33** (0,11)	0,56*** (0,12)	-0,32** (0,10)	-0,14 (0,10)	0,11 (0,12)	-0,26* (0,11)
Coefficiente de Gini da renda da UF (est.)	-0,17* (0,08)	-0,29* (0,12)	0,06 (0,06)	0,03 (0,09)	0,05 (0,08)	0,13 (0,10)
Região Nordeste	0,26 (0,33)	1,11* (0,46)	-0,50 (0,27)	-0,53 (0,34)	0,60 (0,38)	-0,09 (0,37)
Região Norte	0,38 (0,38)	1,01* (0,47)	0,02 (0,32)	-0,41 (0,36)	-0,43 (0,47)	-0,23 (0,40)
Região Sudeste	0,07 (0,25)	0,54* (0,27)	-0,15 (0,21)	-0,38 (0,21)	0,32 (0,31)	0,16 (0,24)
Região Sul	-0,86** (0,31)	-0,62* (0,29)	0,18 (0,24)	-0,17 (0,21)	0,65 (0,34)	0,61** (0,23)
Renda domiciliar <i>per capita</i> (est.)	-0,21 (0,30)	0,22 (0,17)	0,72* (0,31)	-0,06 (0,16)	-1,45* (0,67)	-0,11 (0,21)
Baixa escolaridade	0,62*** (0,16)	0,41** (0,15)	-0,38** (0,12)	-0,11 (0,11)	-0,03 (0,15)	-0,13 (0,12)
Média escolaridade	0,30 (0,17)	0,21 (0,18)	-0,13 (0,13)	-0,13 (0,13)	-0,06 (0,16)	0,02 (0,14)
Mulher	0,02 (0,13)	0,17 (0,12)	0,16 (0,10)	0,29** (0,09)	-0,25* (0,12)	-0,45*** (0,10)

(Continua)

(Continuação)

	Identidade nacional (2013)	Identidade nacional (2018)	Identidade dual (2013)	Identidade dual (2018)	Identidade estadual (2013)	Identidade estadual (2018)
Idade (est.)	-0,03 (0,07)	0,14* (0,06)	0,20*** (0,05)	0,16*** (0,05)	-0,27*** (0,07)	-0,28*** (0,05)
Região Nordeste; renda domiciliar <i>per capita</i> (est.)	0,26 (0,32)	-0,12 (0,21)	-0,72* (0,32)	0,15 (0,18)	1,39* (0,67)	-0,05 (0,23)
Região Norte; renda domiciliar <i>per capita</i> (est.)	0,10 (0,46)	0,05 (0,27)	-0,75 (0,42)	-0,29 (0,30)	1,69* (0,76)	0,13 (0,25)
Região Sudeste; renda domiciliar <i>per capita</i> (est.)	0,30 (0,30)	-0,17 (0,20)	-0,84** (0,32)	0,10 (0,18)	1,52* (0,67)	0,04 (0,24)
Região Sul; renda domiciliar <i>per capita</i> (est.)	0,26 (0,38)	-0,13 (0,21)	-1,09** (0,35)	0,03 (0,18)	1,81** (0,68)	0,10 (0,23)
N	1.975	2.127	1.975	2.127	1.975	2.127
AIC	1.802,56	1.869,32	2.572,02	2.944,89	1.922,31	2.640,74
BIC	1.891,97	1.959,92	2.661,43	3.035,48	2.011,72	2.731,34

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Todos os preditores contínuos são centrados na média e escalados em 1 desvio-padrão.

2. \*\*\* valor- $p < 0,001$ ; \*\* valor- $p < 0,01$ ; \* valor- $p < 0,05$ ; e valor- $p < 0,1$ .

3. UF – Unidade da Federação; est. – estandardizado; N – em números absolutos; AIC – Akaike Information Criterion; BIC – Bayesian Information Criterion.

Os resultados indicam que a riqueza do estado tem alguma relação com essas preferências. Tanto em 2013 quanto em 2018, o produto interno bruto (PIB) *per capita* dos estados estava positivamente associado com a declaração de ser primordialmente brasileiro. Estados mais ricos concentram eleitores com maior propensão a identificar-se exclusivamente como brasileiros. Em 2013, eram os estados de menor renda que apresentavam maior concentração de declarantes com identidade dual. Mas esta associação se enfraqueceu em 2018.

Como já mostrou o gráfico 2, a identidade dual retrocedeu bastante nas macrorregiões Norte e Nordeste, bem como nos estados da Bahia e do Ceará. Em contrapartida, a identidade estadual cresceu mais fortemente no Nordeste, no Ceará e na Bahia. Como mostra a tabela 1, a identificação estadual está menos presente nas regiões mais ricas.

Em termos populacionais, apenas entre os mais jovens a identidade dual se manteve com forte associação entre 2013 e 2018. Ser jovem diminui a probabilidade de alguém se declarar ligado apenas ao estado. Ser mulher, por sua vez, que não apresentava nenhuma relevância com relação às identificações em 2013, passou a ser um forte preditor negativo de identificação estadual. Isto é, as mulheres, em 2018, estavam menos propensas a declarar-se mais ligadas ao estado do que os homens.

#### 4 COMO O BRASILEIRO HIERARQUIZA ELEIÇÕES E DECISÕES

Uma percepção captada pelo estudo aponta para a pouca relevância atribuída aos estados, quando os entrevistados hierarquizam as eleições e as decisões das diferentes esferas da Federação. Votações e decisões na esfera estadual são consideradas até menos importantes que as municipais. Nesta dimensão, outro achado relevante envolve possíveis efeitos das instabilidades vividas pela política brasileira na década de 2010: cresceram as parcelas da população declarando que o governo federal deveria ter menos poder e nenhuma das esferas deveria ter mais poder. A título de especulação, poderíamos levantar a hipótese de que a onda antipolítica observada em 2018 também pode ter produzido efeitos nas atitudes em relação à Federação.

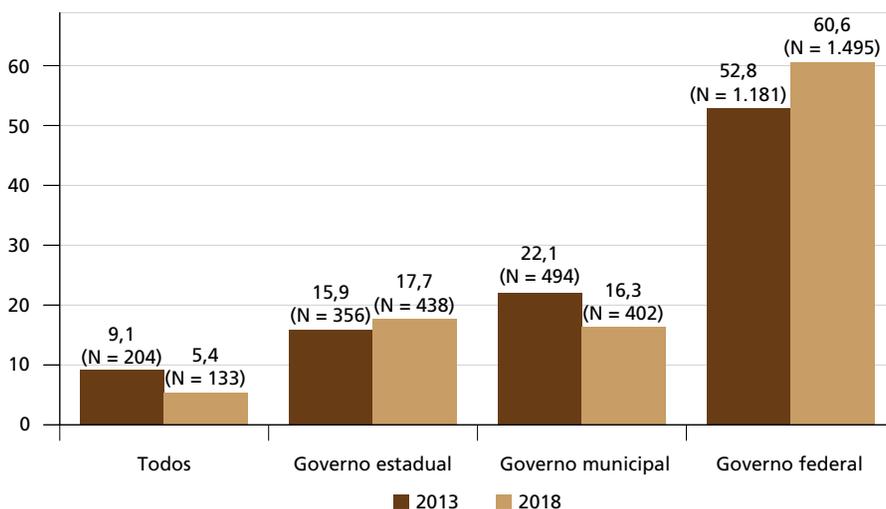
Nas duas edições do *survey*, perto de dois terços da amostra consideraram as eleições federais mais importantes: 61,1% em 2013 e 64,5% em 2018, excluindo as não respostas (cerca de 2% nos dois *surveys* para esta questão). O resultado menos previsível envolveu o ranqueamento dos outros dois níveis: as eleições locais são percebidas como tão ou mais importantes do que as estaduais. Em 2013, 18,8% declararam que as eleições municipais são mais importantes, contra 11,3% que mencionaram as estaduais. No *survey* recente, esta diferença foi de 15,9% contra 11,2% (gráfico 3).

GRÁFICO 3

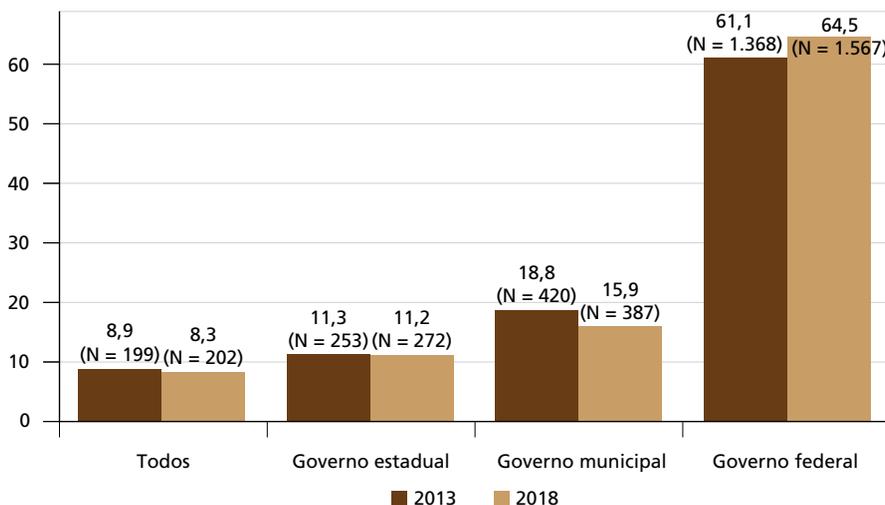
#### Esfera da Federação com decisões e eleições mais importantes (2013 e 2018)

(Em %)

3A – Decisões mais importantes



3B – Eleições mais importantes



Fonte: Survey Imagens da Federação (ondas de 2013 e 2018).  
Elaboração dos autores.

Em matéria de decisões mais importantes, a maioria dos entrevistados indicou o governo federal como a principal esfera: 52,8% em 2013 e 60,6% em 2018. Decisões locais e estaduais ocuparam o segundo e o terceiro lugar respectivamente, bem atrás. Em 2013, as decisões municipais foram consideradas mais importantes para 22,1% da amostra, e a esfera estadual foi mencionada por 15,9%. No *survey* de 2018, os estados bateram os municípios por 17,7% a 16,3% – um empate técnico, considerando as margens de erro. Apesar de alguma flutuação, estes *rankings* sugerem uma avaliação relativamente estável da relevância de cada esfera.

Investigaram-se, também, as preferências dos cidadãos pela alocação de autoridade entre os níveis de governo. Usaram-se duas questões separadamente. A primeira perguntava quem deveria ter *menos poder* e a segunda, quem deveria ter *mais poder*. O movimento claro foi o aumento do segmento disposto a reduzir a autoridade do governo federal. A tabela 2 apresenta as preferências sobre níveis de governo que deveriam ter mais ou menos poder na avaliação dos entrevistados. Entre 2013 e 2018, cresceu de 10,5% para 22,6% o grupo que daria menos poder à União.

Isso não foi combinado com uma aposta em aumentar o poder de estados e municípios, que experimentou queda de 2,4 p.p. e 4,7 p.p., respectivamente. Ao mesmo tempo, cresceu de 36,8% para 48,9% a parcela defendendo que nenhum ente tenha mais poder. Estes dados sugerem que o descontentamento com os governos em 2018 estava concentrado no governo federal, visto que a disposição de retirar poder estava concentrada neste nível de governo. De toda forma, os dados indicam o

*status quo* (nenhum nível de governo com mais ou menos poder) como a atitude mais recorrente nos dois modelos da questão. Este estudo não permite afirmar se a categoria *status quo* expressa apoio ao arranjo atual, indiferença em relação ao desenho da *polity* ou mesmo descrédito na política. O fato é que a queda no apoio a mais centralização não se converteu em uma preferência pró-descentralização.

TABELA 2  
Percepções sobre quem deveria ter mais ou menos poder (2013 e 2018)  
(Em %)

		Governo federal	Governo estadual	Governo municipal	Resposta múltipla	Todos	Nenhum
Menos poder	2013	10,5	14,0	17,4	0,6	3,2	46,9
	2018	22,6	10,9	17,2	1,2	7,0	36,5
Mais poder	2013	19,6	13,7	20,5	2,7	3,4	36,8
	2018	13,4	11,3	15,8	3,4	4,2	48,9

Fonte: Survey Imagens da Federação (ondas de 2013 e 2018).  
Elaboração dos autores.

A título de comparação, nas últimas décadas, o público dos Estados Unidos tem manifestado preferência por transferir mais poder aos estados, em detrimento do governo federal. Pesquisa do Instituto Gallup encontrou 55% da amostra nacional a favor de concentrar poder nos estados, contra 37% a favor da União, em 2016. A ordem é a mesma de 35 anos atrás – 56% a 28%, em 1981 (McCarthy, 2016). Nem sempre foi assim. O New Deal marcou uma escalada do apoio popular à ação do governo federal em detrimento dos estados que atingiu seu ápice em meados dos anos 1960, sugerindo que instituições podem influenciar atitudes e vice-versa (Hetherington e Nugent, 2001).

Em outras federações americanas, na primeira década do século XXI, os grupos que consideravam que o governo federal tinha poder demais tendiam a ser maioria. No Canadá, variavam entre 47,7% (2007) e 56,2% (2003) e, no México, de 54,9% (2009) a 65,4% (2003). Para os canadenses, os governos locais deveriam ter seu poder ampliado, enquanto para os mexicanos os estados deveriam ter mais poder (Kincaid e Cole, 2011).

Para avaliar melhor o padrão de respostas aos *surveys* brasileiros, combinamos as questões sobre mais e menos poder para criar quatro perfis atitudinais.<sup>6</sup> O objetivo foi captar a direção da mudança que o entrevistado apoiaria, independentemente de como ele percebe a distribuição atual. As categorias resultantes estão descritas a seguir.

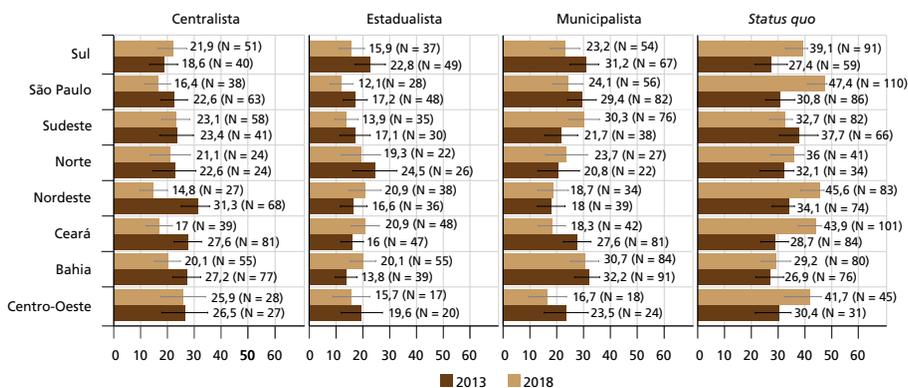
6. Para uma discussão metodológica sobre a mensuração de atitudes sobre a distribuição vertical de poder em federações, ver Arretche, Schlegel e Ferrari (2016).

- 1) *Status quo* é o grupo que congrega os entrevistados que, nas duas dimensões, deixam de apontar a esfera federativa que deveria ter menos ou mais poder, ou seja, aqueles que respondem que nenhum nível deve ter nem mais nem menos poder.
- 2) Centralista é quem defende mais poder para a União e: i) quer limitar a autoridade das outras esferas; ou ii) avalia que nenhuma delas deve ter seu poder encolhido.
- 3) Estadualista é quem defende mais poder para os estados e: i) quer limitar a autoridade das outras esferas; ou ii) avalia que nenhuma delas deve ter seu poder diminuído.
- 4) Municipalista é quem defende mais poder para os municípios e: i) quer limitar a autoridade das outras esferas; ou ii) avalia que nenhuma delas deve ter menos poder.

#### GRÁFICO 4

#### Perfis de preferência na alocação da autoridade (2013 e 2018)

(Em %)



Fonte: Survey Imagens da Federação (ondas de 2013 e 2018).  
Elaboração dos autores.

As barras do gráfico 4 representam frequências simples de cada perfil por ano e por estrato. O grupo pelo *status quo* representa a maioria simples em todos os contextos, exceto dois: no estado da Bahia e na macrorregião Sul, ambos com maiores proporções de localistas em 2013. Em 2018, apenas a Bahia se manteve como estrato com preponderância de municipalistas. Todos os demais territórios convergiram, com o grupo pelo *status quo* como o de maior proporção. A categoria *status quo*, entretanto, é ambígua, pois pode combinar tanto aqueles que apoiam o desenho atual da Federação quanto aqueles que tirariam poder de todos devido ao descrédito nas instituições. Assim, o comportamento desta variável deve ser analisado com cautela.

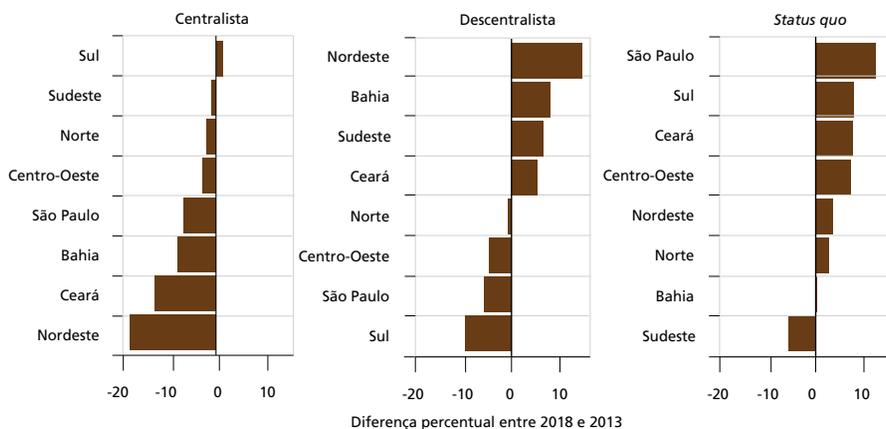
O fato é que ocorreu uma diminuição de centralistas entre 2013 e 2018 em todos os estratos pesquisados, exceto na macrorregião Sul. As macrorregiões Norte, Sul e Sudeste, incluindo o estrato de São Paulo, passaram a ter os municipalistas como segundo grupo de maior proporção. O Nordeste e também o Ceará, separadamente, apresentaram os estadualistas como segundo maior segmento em 2018.

A redução de centralistas em quase todos os estratos não foi acompanhada, contudo, do aumento da preferência por descentralização em favor dos estados, pois o padrão geral no *survey* de 2018 é que os defensores de seu empoderamento sejam o grupo minoritário. A exceção é o Nordeste, incluindo o Ceará e a Bahia isoladamente, territórios em que há perfis com expressão igual ou menor do que a dos estadualistas.

GRÁFICO 5

**Variação nos perfis de alocação da autoridade (2013-2018)**

(Em p.p.)



Fonte: *Survey* Imagens da Federação (ondas de 2013 e 2018).  
Elaboração dos autores.

Em resumo, o aumento saliente da identidade regional não foi acompanhado por uma mudança na mesma direção em matéria de preferências sobre a distribuição vertical de autoridade. Não encontramos uma aposta em mais poder para os estados.

Os perfis de preferência pela alocação de autoridade em 2013 diferenciavam-se mais por características socioeconômicas; em 2018, a diferenciação se deu mais por questões políticas. As regressões multinomiais que aparecem na tabela 3, usando centralistas como categoria de referência para a variável dependente, indicam que sexo, idade, renda familiar e educação eram preditores com significância estatística para os perfis descentralista e a favor do *status quo* no primeiro *survey*. Na onda mais recente, deixaram de sê-lo.

Essa é uma interpretação geral. Quando se analisam os fatores associados de forma consistente ao perfil descentralista – que nos modelos de regressão reúne estadualistas e municipalistas – e ao *status quo*, há diferenças relevantes na comparação das variáveis políticas.

TABELA 3  
Regressões multinomiais dos perfis de preferência por alocação de autoridade (2013 e 2018)

	Descentralista (2013)	Descentralista (2018)	Status quo (2013)	Status quo (2018)
Avaliação do presidente	-0,193 (-0,433, 0,047)	-0,355* (-0,755, 0,046)	-0,309** (-0,583, -0,035)	-0,280 (-0,728, 0,167)
Avaliação do governador	0,078 (-0,143, 0,299)	-0,089 (-0,430, 0,251)	0,172 (-0,080, 0,424)	0,065 (-0,305, 0,434)
Avaliação do prefeito	-0,114 (-0,328, 0,100)	0,556*** (0,218, 0,893)	-0,224* (-0,469, 0,020)	0,171 (-0,203, 0,545)
Confiança no governo federal	-0,058 (-0,226, 0,110)	-0,329*** (-0,561, -0,096)	0,215** (0,018, 0,412)	-0,303** (-0,560, -0,046)
PIB <i>per capita</i> da UF	-0,018 (-0,395, 0,360)	0,100 (-0,395, 0,595)	-0,070 (-0,489, 0,349)	0,558** (0,032, 1,085)
Coefficiente de Gini da renda	0,042 (-0,159, 0,244)	0,127 (-0,279, 0,534)	0,131 (-0,103, 0,364)	-0,168 (-0,604, 0,268)
Voto no PT	-0,563** (-1,078, -0,048)	-0,209 (-0,783, 0,365)	-0,512* (-1,085, 0,060)	-0,772** (-1,368, -0,177)
<i>tid_rel</i>	0,018 (-0,190, 0,226)	0,062 (-0,153, 0,278)	0,124 (-0,114, 0,363)	-0,130 (-0,368, 0,108)
Região Sul	0,437 (-0,384, 1,258)	0,811 (-0,274, 1,896)	0,021 (-0,894, 0,936)	0,916 (-0,263, 2,095)
Região Sudeste	-0,247 (-0,973, 0,480)	0,252 (-0,732, 1,235)	-0,303 (-1,099, 0,492)	0,397 (-0,692, 1,487)
Região Nordeste	-0,461 (-1,338, 0,416)	0,413 (-1,146, 1,973)	-0,795 (-1,765, 0,175)	1,639* (-0,078, 3,356)
Região Norte	-0,069 (-1,069, 0,932)	0,092 (-1,496, 1,680)	-0,519 (-1,633, 0,595)	1,066 (-0,653, 2,785)
Renda domiciliar <i>per capita</i>	0,339** (0,077, 0,600)	0,246 (-0,064, 0,556)	0,412*** (0,144, 0,681)	0,168 (-0,158, 0,495)
Baixa escolaridade	-0,019 (-0,408, 0,370)	-0,173 (-0,651, 0,305)	-0,357 (-0,800, 0,086)	-0,046 (-0,573, 0,481)
Média escolaridade	-0,222 (-0,638, 0,193)	0,071 (-0,575, 0,717)	-0,487** (-0,964, -0,009)	0,438 (-0,245, 1,122)
Mulher	0,322** (0,011, 0,633)	0,307 (-0,085, 0,699)	0,327* (-0,028, 0,681)	0,284 (-0,144, 0,713)
Idade	-0,283*** (-0,474, -0,092)	-0,101 (-0,323, 0,122)	-0,249** (-0,466, -0,033)	-0,171 (-0,417, 0,074)

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Todos os preditores contínuos são centrados na média e escalados em 1 desvio-padrão.

2. \* valor- $p < 0,1$ ; \*\* valor- $p < 0,05$ ; e \*\*\* valor- $p < 0,01$ .

3. *tid\_rel* – identidade territorial relativa.

Para o perfil descentralista, as variáveis políticas que em 2018 passaram a ter significância foram a confiança no governo federal (com sinal negativo) e as avaliações do presidente (com sinal negativo) e do prefeito (com sinal positivo). Para o *status quo*, houve dimensões políticas que previam este perfil em 2013 e mantiveram seu poder preditivo na pesquisa mais recente: declarar voto em Dilma em 2014 (com sinal negativo) e ter confiança no governo federal (que tinha sinal positivo e passou a ter negativo). Avaliações mais positivas do presidente e do prefeito estavam associadas à menor probabilidade de ser pelo *status quo* em 2013, mas deixaram de ser preditores consistentes em 2018. Duas variáveis relativas ao território também ganharam significância: PIB *per capita* estadual, indicando que nos estados mais ricos é maior a chance de ser pelo *status quo*; e morar na região Nordeste.

Tudo somado, o fato de dimensões socioeconômicas perderem relevância e variáveis políticas – em particular, a confiança – se tornarem preditores melhores dos perfis entre 2013 e 2018 sugere que é promissor relacionar as mudanças nas preferências sobre distribuição de poder na Federação aos movimentos da política nacional.

## 5 PREFERÊNCIA POR HOMOGENEIDADE TERRITORIAL DE POLÍTICAS

A maioria absoluta dos brasileiros acredita que o poder está concentrado na União e uma maioria simples não se opõe ao *status quo*. Em termos de políticas públicas, também há uma maioria absoluta a favor de que elas sejam homogêneas em todo o território. No *survey* mais recente, que contemplou a questão, oscilou em torno de 70% a proporção de entrevistados que desejam a mesma política em todo o país em diferentes setores.

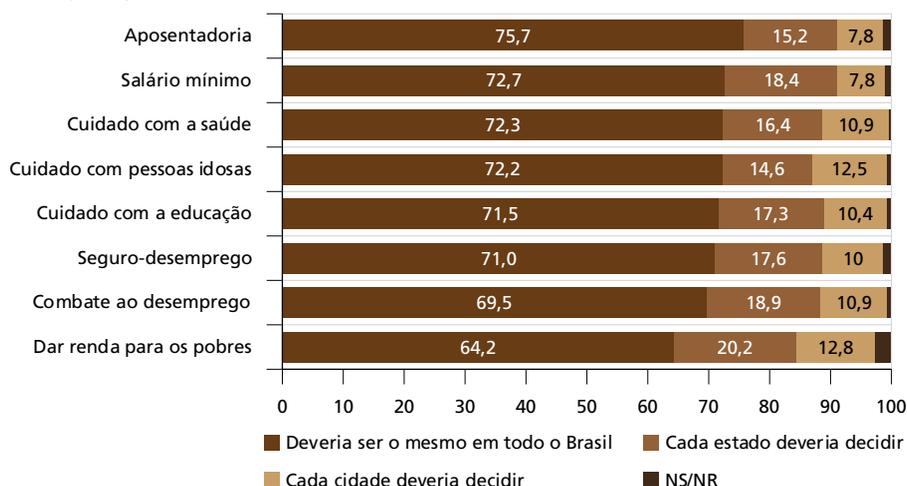
O gráfico 6 traz as porcentagens para oito áreas, em ordem crescente de preferência pela padronização nacional. Na transferência de renda aos pobres, foi registrado o maior desejo por desenhos estaduais de programas, com 20,2% das respostas. Também em áreas que hoje têm implementação marcada pela descentralização, como saúde e educação, a preferência é por desenhos homogêneos. A maior marca em favor de políticas nacionalizadas envolve aposentadorias: três em cada quatro brasileiros querem que sejam iguais em todo o país.

Na análise dessa dimensão, não se pode descartar que as respostas tenham alguma influência de desejabilidade social (*social desirability bias*). Considerando a identificação dual preponderante, defender políticas homogêneas em todo o território nacional pode parecer aos entrevistados a resposta socialmente adequada. A solidariedade territorial e o eventual viés nas respostas são fatores a serem levados em conta em pesquisas de opinião sobre preferências redistributivas, por exemplo (Holesch, 2021).

GRÁFICO 6

## Preferências por homogeneidade territorial das políticas (2018)

(Em %)

Fonte: *Survey* Imagens da Federação (onda de 2018).

Elaboração dos autores.

Obs.: NS/NR – não sabe/não respondeu.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo utilizou *surveys* para tratar das percepções e das preferências dos cidadãos em relação a questões federativas no Brasil. Estabilidade e mudança emergiram da análise dos dados coletados nas ondas de 2013 e 2018.

O desenho da Federação dá sinais de, em largos termos, estar em sintonia com as preferências individuais do brasileiro, conforme apurado nos *surveys* que analisamos. Embora haja variações por área de políticas, é possível caracterizar a Federação como um arranjo cooperativo, com implementação descentralizada e autoridade para definir prioridades e regulação concentrada na esfera federal, em setores relevantes como as políticas sociais (Arretche, 2015). Os cidadãos não indicam rejeição a este arranjo, na medida em que percebem as eleições e as decisões do governo federal como mais importantes que as dos outros níveis de governo; não há uma maioria a favor da descentralização; é majoritária a preferência por políticas homogêneas em todo o território; e, de forma geral, os brasileiros se identificam tanto com seu estado quanto com a nação. Assim, o desenho institucional e estas atitudes estão em relativa harmonia. *Surveys* transversais não permitem avaliar a direção da causalidade, mas é plausível que tanto as preferências dos cidadãos contribuam para conformar as instituições como o contrário.

Há evidências de que essas orientações têm estabilidade no tempo, a julgar pela consistência dos resultados das pesquisas de opinião com cinco anos de separação. No entanto, conforme discutido na seção 2, a literatura sugere que fatores conjunturais como o descrédito no governo federal – neste caso, evidenciado pelo crescimento na disposição para retirar autoridade do presidente e da União – podem ter influência nas preferências sobre a alocação vertical de poder. De fato, entre 2013 e 2018, cresceu a proporção dos que preferem manter a Federação como está, reduzindo-se a taxa dos que prefeririam concentrar ainda mais autoridade no governo federal. Possivelmente, este movimento está relacionado aos terremotos verificados na política nacional, a exemplo dos escândalos de corrupção, da crise econômica e do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff.

Evidência nesta direção é o fato de os perfis de preferência sobre a alocação da autoridade em 2018 aparecerem mais associados a preditores políticos, como a confiança no governo federal, do que às características socioeconômicas individuais. Em outras palavras, o nível de centralização ou descentralização desejado passou a depender mais da visão do cidadão sobre dimensões da política. A identidade dual, que consiste na declaração de ligação com a mesma intensidade com o Brasil e com o estado de moradia, sofreu queda relevante em favor da identificação preferencial com os estados. A defesa de mais poder para o governo federal encolheu. Cresceu a proporção dos que querem diminuir seu poder. Parcelas de centralistas passaram a defender o *status quo*.

Até o ponto que esta investigação alcança, esses movimentos não resultaram no predomínio da defesa inequívoca de mais poder para os estados. O governo Bolsonaro, inaugurado em 2019, e a pandemia de covid-19, declarada em 2020, estão fora do alcance deste estudo, mas têm grande potencial para ter impactado as dinâmicas federativas e a percepção dos cidadãos, eventualmente viabilizando uma nova aposta nos estados.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Continuidades e descontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

\_\_\_\_\_. Intergovernmental relations in Brazil: an unequal federation with symmetrical arrangements. *In*: POIRIER, J.; SAUNDERS, C.; KINCAID, J. (Ed.). **Intergovernmental relations in federal systems**. Don Mills: Oxford University Press Canada, 2015. p. 108-134.

ARRETCHE, M.; SCHLEGEL, R.; FERRARI, D. Preferences regarding the vertical distribution of authority in Brazil: on measurement and determinants. **Publius: Journal of Federalism**, v. 46, n. 1, p. 1-26, 2016.

BERAMENDI, P. **The political geography of inequality: regions and redistribution.** Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BOLTON, P.; ROLAND, G. The breakup of nations: a political economy analysis. **The Quarterly Journal of Economics**, p. 1057-1090, 1997.

CHANLEY, V.A.; RUDOLPH, T.J.; RAHN, W.M. The origins and consequences of public trust in government: a time series analysis. **Public Opinion Quarterly**, v. 64, n. 3, p. 239-256, 2000.

CITRIN, J.; LUKS, S. Political trust revisited: déjà-vu all over again? *In*: HIBBIN, J. R.; THEISS-MORSE, E. (Ed.). **What is about government that Americans dislike?** Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

DELLA PORTA, D.; PORTOS, M. A bourgeois story? The class basis of Catalan independentism. **Territory, Politics, Governance**, v. 9, n. 3, p. 391-411, 2020. DOI: <10.1080/21622671.2020.1737208>.

DESCHOUWER, K. *et al.* Measuring (sub)national identities in surveys: some lessons from Belgium. *In*: CONFERENCE THE STATE OF THE FEDERATION, 2015, Liège, Belgium. **Proceedings...** Liège: Université de Liège, 18 Dec. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3DMYkUx>>. Acesso em: 25 out. 2021.

DINAN, J.; HECKELMAN, J. C. Stability and contingency in federalism preferences. **Public Administration Review**, v. 80, n. 2, Mar.-Apr. 2020.

FERRARI, D. A. **Descentralização fiscal e repartição da receita pública: o FPE na Constituinte de 1988.** 2013. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. DOI: <10.11606/D.8.2013.tde-05082013-120503>.

GUINJOAN, M.; RODON, T. A scrutiny of the Linz-Moreno question. **Publius: Journal of Federalism**, v. 46, n. 1, 2016.

HENDERSON, A.; JEFFERY, C.; WINCOTT, D. (Org.). **Citizenship after nation state: regionalism, nationalism and public attitudes in Europe.** Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

HETHERINGTON, M. J.; HUSSER, J. A. How trust matters: the changing political relevance of political trust. **American Journal of Political Science**, v. 56, n. 2, p. 312-325, 2012.

HETHERINGTON, M. J.; NUGENT, J. D. Explaining public support for devolution. *In*: HIBBING, J. R.; TEISS-MORESE, E. (Ed.). **What is it about government that Americans dislike?** New York: Cambridge University Press: 2001.

HOLESCH, A. Measuring solidarity: towards a survey question on fiscal solidarity in the European Union. **Acta Politica**, n. 56, p. 376-394, Apr. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1057/s41269-021-00198-4>>. Acesso em: 8 set. 2022.

JONES, R. W. *et al.* **The dog that finally barked**: England as an emerging political community. London: Institute for Public Policy Research, Jan. 2012. (IPPR Report).

KINCAID, J.; COLE, R. L. Citizens attitudes towards issues of federalism in Canada, Mexico, and the United States. **Publius: Journal of Federalism**, v. 41, n. 1, p. 41-75, 2011.

KUKLINSKI, J. H. Citizen competence revisited. **Political Behavior**, v. 23, n. 3, p. 195-198, 2001.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. D. **The democratic dilemma**: can citizens learn what they need to know? Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MCCARTHY, J. Majority in U.S. prefer state over federal government power. **Gallup**, Washington, 11 July 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3gXsGLc>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (Org.). **Federalism and the welfare State**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

POPKIN, S. L. **The reasoning voter**: communication and persuasion in presidential campaigns. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.

WLEZIEN, C.; SOROKA, S. N. Federalism and public responsiveness do policy. **Publius: Journal of Federalism**, v. 41, n. 1, p. 31-52, 2011.





# Parte 2

**Equalização e federalismo fiscal**



## EQUALIZAÇÃO FISCAL E SOCIOECONÔMICA ESTADUAL NO BRASIL: LIÇÕES CANADENSES E AUSTRALIANAS<sup>1</sup>

Constantino Cronemberger Mendes<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A ação do Estado na economia é tratada na teoria do setor público e das finanças públicas por meio de suas funções alocativas, distributivas e estabilizadoras (Musgrave, 1959), bem como regulatórias (Bailey, 1995). Estas funções são atribuídas ao Estado na medida em que o setor privado e o mecanismo de preços de mercado não alcançam plena eficiência na oferta de certos tipos de bens e serviços. As falhas de mercado – externalidades, bens públicos e economias de escala, entre outras – constituem os fundamentos tradicionais para a adoção de políticas públicas com o objetivo principal de garantir a provisão adequada de bens e serviços públicos à sociedade.

Em países federativos, como nos casos considerados do Brasil, do Canadá e da Austrália, as responsabilidades do Estado são distribuídas ou compartilhadas entre as diversas esferas de governo: federal (nacional), estadual (ou provincial) e municipal (ou local). Estas responsabilidades estão explicitadas principalmente nas constituições federais e estaduais (ou provinciais), bem como nas legislações específicas das suas respectivas áreas setoriais e territoriais de atuação. A compatibilidade entre as responsabilidades de cada ente federativo e as condições adequadas para exercerem suas funções públicas estão associadas ao grau de conciliação entre, de um lado, a capacidade fiscal e financeira de cada nível de governo e, de outro, o nível de atendimento das demandas ou necessidades da sociedade sob sua jurisdição (Boadway e Shah, 2009). O foco deste estudo é o tratamento desta relação no nível dos estados.

---

1. Este estudo é uma aplicação em nível estadual da pesquisa resultante do período de capacitação do autor, em 2018, como pesquisador visitante na Universidade de Ottawa, Canadá, e do seminário *Is Municipal Cooperation a Silver Bullet? Experience from Australia, Brazil, and Canada*, no Institute on Municipal Finance and Governance (IMFG) da Munk School of Global Affairs and Public Policy da Universidade de Toronto, Canadá, onde este autor apresentou o caso dos municípios brasileiros.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). E-mail: <constantino.mendes@ipea.gov.br>.

Os recursos disponíveis para os entes federativos consistem na sua capacidade própria fiscal, diferenciada pela base tributada ou tributável, compensados por mecanismos de transferências baseados em: tamanho da população, nível de atividade produtiva local, volume do setor de comércio e serviços, regime de propriedade, nível de renda etc. Da mesma forma, as demandas e as necessidades sociais dependem dos problemas identificados na área de atuação dos diversos níveis de governo: nacional, regional, estadual ou local. Considerando-se que o governo federal brasileiro adota, em geral, critérios homogêneos para diferentes situações sociais, regionais ou locais, tratar de instrumentos públicos adequados para conciliar aspectos de capacidade fiscal e de realidades socioeconômicas distintas é particularmente relevante.

O modelo de transferência fiscal no Brasil, implantado nos anos 1960 e consolidado na Constituição Federal de 1988 (CF/1988),<sup>3</sup> é apoiado nos fundos de participação sem exigências de contrapartidas para os estados (Fundo de Participação dos Estados – FPE) e os municípios (Fundo de Participação Municipal – FPM, não tratado aqui). Outros instrumentos de repasses voluntários e discricionários de recursos, fundos setoriais (saúde e educação, por exemplo) e programas de transferências de recursos, de caráter equalizador, exigem contrapartidas específicas. A hipótese deste estudo é que os critérios adotados no desenho do instrumento de transferência fiscal aos estados, desde os anos 1960, não são suficientes para dotá-los de capacidade fiscal disponível adequada para a provisão de bens e serviços compatíveis com as necessidades sociais locais. Muito menos são capazes de reduzir as desigualdades socioeconômicas estaduais, conforme o objetivo previsto nos preceitos constitucionais.

Os resultados apresentados neste estudo tendem a confirmar essa hipótese, ao mostrar que as transferências compensam pouco as capacidades fiscais próprias estaduais, dependentes de estruturas socioeconômicas bastante desiguais. As informações reunidas e analisadas são provenientes de instituições envolvidas na política fiscal nacional (a exemplo da Secretaria do Tesouro Nacional – STN), ou que lidam com o acompanhamento (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) e o controle do instrumento (Tribunal de Contas da União – TCU e Supremo Tribunal Federal – STF). Somem-se a essas instituições outras relativas aos países referenciados, nomeadamente o Departamento de Finanças Canadense e a Comissão de Subvenção da Austrália (Commonwealth Grants Commission – CGC).

Os critérios dos instrumentos de equalização envolvem indicadores de oferta e demanda: capacidade fiscal, população, renda, custos dos serviços públicos, entre

---

3. Para o efeito deste estudo, os fundos constitucionais de financiamento regional (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO; Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO; e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE) não são considerados fontes de recursos estaduais, mas de apoio ao investimento do setor privado.

outros. A experiência internacional é tratada a partir de dois modelos: o canadense, um regime de oferta, ao contrário do brasileiro; e o australiano, o padrão de referência mundial. Com sistemas de equalização distintos, ambos podem fornecer referências ao aprimoramento do caso brasileiro. O Canadá aplica um critério de oferta para a obtenção de equilíbrio das capacidades próprias fiscais provinciais, também aplicado pela Austrália, que traz, ainda, um critério complementar de demanda para o equilíbrio de despesas ou do custo de provisão de serviços públicos.

O objetivo deste estudo é analisar as limitações e as distorções do principal instrumento de equalização fiscal estadual brasileiro, o FPE, propondo aprimoramentos que considerem aspectos de oferta (capacidade fiscal) e de demanda socioeconômica estrutural, com base nos modelos canadense e australiano. Na próxima seção, aspectos teóricos e socioeconômicos do federalismo fiscal referenciam a análise empírica posterior. Na seção 3, os modelos canadense e australiano são tratados como referências ao exame do modelo brasileiro. Na seção 4, aspectos específicos do modelo brasileiro são discutidos e considerados sobre as possibilidades de aprimoramento do modelo brasileiro à luz dos modelos canadense e australiano. Por fim, a conclusão é apresentada.

## 2 FEDERALISMO FISCAL: ASPECTOS TEÓRICOS

As funções do Estado são definidas nos ramos alocativo, distributivo, estabilizador (Musgrave, 1959) e regulatório (Bailey, 1995) da economia. Em um sistema federativo, o papel do Estado no cumprimento destas funções envolve ações públicas entre diferentes níveis de governo: federal, estadual e municipal (Boadway e Shah, 2009; Oates, 1968), este último assumindo papel mais relevante no Brasil do que em outros países<sup>4</sup> (Souza, 2005). As ações públicas promovem impactos diretos e indiretos na sociedade presente em determinado espaço territorial, tais como na mobilidade dos fatores de produção; na repartição dos custos e dos benefícios da ação pública; no controle de choques cíclicos da economia; e na institucionalidade pública.

As atribuições dos governos subnacionais são maiores em sistemas federativos, ao serem definidos preceitos constitucionais e infraconstitucionais quanto aos direitos na captação de recursos e às responsabilidades exclusivas e compartilhadas entre cada nível de governo. As condições para exercerem suas atribuições públicas envolvem tanto uma capacidade fiscal adequada quanto uma execução eficiente na provisão de serviços públicos no atendimento de demandas sociais específicas.

---

4. No Canadá, por exemplo, "os governos locais são autofinanciados em percentuais que se situam entre 70% e 80% dos seus gastos" (Prado, 2010, p. 16).

Segundo o Teorema da Descentralização de Oates (1972), com a heterogeneidade das preferências da sociedade de bens e serviços públicos em diferentes localidades no território, espera-se que a descentralização das ações públicas seja benéfica. Na medida em que se observam diferentes demandas e necessidades de grupos sociais em localidades específicas, os governos locais – estados e, particularmente, municípios – estariam mais aptos a adequar a provisão de bens e serviços públicos do que o governo central. Os benefícios da ação pública descentralizada dependem, contudo, do *tamanho ótimo* da comunidade, com o *custo de provisão* variando inversamente conforme o tamanho populacional; quanto maior o tamanho da comunidade diz-se que ocorre um efeito de congestionamento crescente (Oates, 1968).<sup>5</sup>

A ação descentralizada do Estado em condições de heterogeneidade de demanda e de oferta não garante, contudo, que haja uniformidade entre as diferentes provisões públicas e condições socioeconômicas locais. Ainda, a heterogeneidade na provisão de bens e serviços públicos locais não conduz necessariamente à redução das desigualdades socioeconômicas prévias. Nesse sentido, o governo federal tem papel fundamental na solução destas desigualdades sociais e territoriais (distribuição), procurando incentivar a livre circulação de fatores econômicos e produtivos (alocação) e dando margem ao exercício de convergência ou equilíbrio das forças de mercado (estabilidade).

Tendo em vista, ainda, as diferentes capacidades fiscais e administrativas (ou executivas) locais, a heterogeneidade da demanda e da oferta de bens públicos, e a desigualdade de condições socioeconômicas, torna-se imprescindível um sistema adequado de equalização fiscal e de nivelamento das capacidades governativas regulatórias. Estas capacidades estão relacionadas não apenas com a possibilidade de as administrações locais contarem com recursos próprios ou de terceiros, fiscais ou financeiros, suficientes para atender às diferentes demandas sociais, mas de uma série de outras *capacidades legais, executivas ou administrativas* (Buchanan, 1950; Bailey, 1995; Boadway e Shah, 2009).

As *capacidades fiscais* dos governos estão, primeiramente, relacionadas às *fontes próprias* de arrecadação de recursos tributários. Estas capacidades fiscais básicas podem ser ampliadas com a captação de recursos provenientes de outras esferas de governo (transferências) ou por meio de empréstimos (dívida pública). O sistema de equalização constitui, assim, um mecanismo de balanceamento das capacidades

---

5. O efeito de congestionamento consiste em um processo de concentração de pessoas e atividades econômicas em um determinado espaço geográfico. Para o caso dos municípios brasileiros, Mendes (2005) considera o “tamanho ótimo” na ordem dos 80 mil habitantes, levando em conta a menor despesa pública *per capita*, o que remete às cidades contidas no G100 – sobre o conceito de G100, ver FNP (2020). Assim, o custo de provisão seria maior em municípios muito pequenos ou muito grandes, para os quais a curva de custo tem um formato de U, hipótese possível também para o caso dos estados.

próprias fiscais e financeiras, em relação a uma medida referencial nacional (padrão médio, por exemplo) capaz de compensar as diferenças ou desigualdades entre, de um lado, as capacidades locais de arrecadação e, de outro, as necessidades específicas das sociedades envolvidas.

Essas capacidades e necessidades, por sua vez, estão intimamente relacionadas com as *características estruturais e as condições socioeconômicas*, que constituem fontes fundamentais da arrecadação própria nacional, estadual ou local, em termos do tamanho populacional, do nível de renda, da estrutura produtiva, do mercado de trabalho, da dimensão do setor de comércio e serviços, do sistema de propriedade, entre outras. A compatibilidade entre as capacidades administrativas e fiscais (oferta) e as condições socioeconômicas (demanda) locais compreende um objetivo desafiador para o equilíbrio no mercado de bens e serviços públicos. O equilíbrio (*matching grants*) consiste na adequação do valor de recursos transferidos às despesas na oferta de bens e serviços públicos (Gruber, 2016).

Uma solução teórica para alcançar esse equilíbrio foi dada por Tiebout (1956), no nível municipal, passível de aplicação na esfera estadual. A compatibilidade horizontal entre oferta pública e demanda social considerada depende, porém, de hipóteses bastante restritivas sobre a mobilidade populacional, as capacidades administrativas e executivas, e as condições socioeconômicas locais.

O alcance de um equilíbrio competitivo de Tiebout implicaria a crença em uma homogeneidade perfeita, no longo prazo, entre as localidades, em aspectos como tamanho populacional, nível de preços (custos), e quantidade e qualidade dos tipos de bens e serviços públicos providos e demandados. Esta homogeneidade é considerada irrealista, dada a existência de fatores restritivos, como os custos de transação, de transporte ou de mobilidade de fatores. A homogeneidade na capacidade fiscal de receita pode ser entendida como uma equalização dos preços pagos pela sociedade em contrapartida aos serviços públicos ofertados, de maneira semelhante, nas províncias, o que significa, segundo Gruber (2016, p. 284), financiar os gastos por meio de imposto *lump-sum* (fixo, *per capita*), altamente regressivo, pois pago pelo contribuinte independentemente de seu nível de renda, consumo ou riqueza.

Uma segunda solução teórica de equalização fiscal foi dada por Buchanan (1950), que reconhece a dificuldade de alcançar o equilíbrio geral, naquilo que ficou conhecido como Teoria de Clubes, considerando diversos equilíbrios, parciais e dinâmicos, entre grupos de estados ou municípios, provenientes de diferentes grupos de preferências. Estes equilíbrios, contudo, escondem problemas de ineficiência entre os valores de bens e serviços públicos e os seus custos, com efeitos alocativos e distributivos entre os diversos clubes de estados ou municípios (Boadway e Shah, 2009).

A ideia de um possível equilíbrio entre oferta governamental e demanda social está refletida, portanto, na ideia de um *padrão nacional médio* de bens e serviços públicos, consistindo de uma razoável convergência dos diversos padrões regionais, estaduais e locais, dadas as heterogeneidades das capacidades de provisão pública (oferta) e das necessidades específicas por serviços públicos. A capacidade de oferta pública de determinados níveis e tipos de serviços públicos depende das necessidades ou das demandas sociais específicas, ou a elas está correlacionada. Desse modo, dois estados com as mesmas capacidades fiscais e governativas, mas com diferentes necessidades e demandas sociais, exigiriam diferentes ofertas públicas, em termos de níveis, tipos e qualidades de serviços públicos oferecidos às respectivas demandas das sociedades locais.

Alcançar um padrão nacional médio de serviços públicos nos diferentes estados exige considerar padrões locais semelhantes, a partir de um grau aceitável de equilíbrio nas capacidades governativas compatíveis com as necessidades sociais, ou seja, equilíbrio entre oferta pública e demandas sociais. Assim, um sistema de equalização fiscal adequado exige a compatibilização entre as capacidades fiscais diferenciadas para a provisão de serviços públicos e as demandas sociais locais distintas, constituindo um tipo de serviço público com padrão conforme a média ou a mediana nacional.

Do lado da despesa, os diferenciais de custos de provisão dos serviços públicos são entendidos como fator importante na busca da equalização nos preços pagos pela sociedade por meio dos tributos dos bens e dos serviços ofertados (despesas públicas). Segundo Musgrave (1959), os tributos são preços pagos pela sociedade para o acesso ao consumo de bens e serviços públicos. A equalização nas receitas próprias *per capita* das províncias permite compensar os custos de provisão dos bens e dos serviços públicos em cada província. O preço (custo) relativo do serviço público é denominado na literatura de *tax share*, aplicado como a parcela da receita própria na receita total (Mendes, 2005).

A oferta de bens e serviços públicos de forma adequada às necessidades ou às demandas sociais locais proporcionaria uma maior equidade social, ou seja, resultaria em demandas socioeconômicas locais atendidas pelas capacidades próprias ou disponíveis dos diversos níveis de governo, dotados de diferentes níveis de renda, tamanhos populacionais, estruturas produtivas etc. Dessa forma, os modelos de equalização fiscal aplicados nos países em análise (Canadá, Austrália e Brasil) têm características diferenciadas para lidar com os mesmos problemas, isto é, possuem diferentes elementos de capacidade fiscal local, demanda social (escolha social) e restrições orçamentárias para enfrentar o desafio de obter equilíbrio no mercado de bens e serviços públicos, e compatibilizar oferta pública e demanda social.

## 2.1 Aspectos socioeconômicos na teoria do federalismo fiscal

A teoria do federalismo fiscal, de finanças públicas em países federativos, é a base para a análise das capacidades fiscais. O debate teórico sobre as funções regulatórias (Bailey, 1995), alocativas, distributivas e estabilizadoras do Estado (Musgrave, 1959) considera o papel específico dos vários níveis de governo<sup>6</sup> – federal, estadual e local ou municipal (Oates, 1972). Cada esfera é responsável, de forma exclusiva ou compartilhada, por dotar-se de capacidades para políticas públicas no provimento de bens e serviços públicos que atendam às suas áreas geográficas de jurisdição ou de influência.

O desenho de sistemas de equalização fiscal entre níveis de governo na provisão de serviços públicos ao atendimento de demandas sociais trata de dar solução a dois tipos de lacunas: uma vertical e outra horizontal (Boadway e Shah, 2009). A primeira refere-se a obter um maior equilíbrio entre os recursos federais e a sua alocação entre as esferas subnacionais de governo. A segunda consiste em equilibrar diferentes capacidades de arrecadação própria entre os mesmos níveis de governo, reduzindo não só diferenças fiscais, mas também desigualdades socioeconômicas e territoriais.

Os países federativos aplicam dois modelos (Boadway e Shah, 2009): dual e cooperativo. No primeiro, as responsabilidades dos governos federal e estadual (ou provincial), com ascendência sobre o nível local, são separadas e distintas. No segundo, as responsabilidades dos vários níveis de governo são interdependentes, a despeito de cada nível exercer autoridade própria na sua área de atuação. Boadway e Shah (2009, p. 17) consideram o descentralizado Canadá e a centralizada Austrália adeptos do modelo dual com “autoridade coordenada” (*coordinate-authority*). O Brasil, uma Federação descentralizada, está dentro do modelo cooperativo, com níveis de governos independentes, autônomos e com mesmo *status*, buscando arranjos federativos específicos. O papel do governo federal nos recursos transferidos aos entes subnacionais é mais fraco no modelo cooperativo do que no modelo dual, dado o controle limitado na definição de escolhas e metas das despesas, com reflexos nos efeitos socioeconômicos locais.

Os modelos de equalização fiscal adotados pelos países referenciais tratam duas abordagens de oferta e demanda, considerando o lado da receita (capacidade fiscal) e o lado da despesa (custo e necessidades). Ao mesmo tempo, os modelos dotam mecanismos de equalização para a solução de distorções verticais – entre diferentes níveis de entes federativos – e horizontais – entre os mesmos níveis de entes federativos. Contudo, a influência dos entes subnacionais nas políticas nacionais são maiores no Canadá e na Austrália, ao contarem com *instituições*

---

6. Estado e governo são conceitos distintos, aqui considerados intercambiáveis.

*federativas* em que interagem oficiais e ministros dos vários níveis de governo na regulação das relações intergovernamentais (Bailey, 1995).

Programas de equalização apresentam características específicas no seu desenho e nos seus objetivos, envolvendo diferentes escolhas políticas e sociais sobre, pelo menos, seis elementos (Shah, 2017): fonte de financiamento; grau de equalização pretendido; estrutura das transferências; desenho (capacidade fiscal e necessidades); estrutura de governança; e forma legal. O quadro 1 traz um resumo destas características comparadas entre os três países, discutidas ao longo do capítulo.

#### QUADRO 1

##### Modelos canadense, australiano e brasileiro comparados: elementos básicos

Elementos/países	Canadá	Austrália	Brasil
Fonte de financiamento	Receita total do governo federal.	Receita total: Imposto sobre Bens e Serviços (Goods and Services Tax – GST).	Receita parcial: Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industriais (IPI).
Grau de equalização	Alto: razoavelmente comparável quanto ao nível de serviços públicos ofertados nas províncias.	Alto: total igualdade nas capacidades fiscais e nas condições socioeconômicas dos entes subnacionais.	Baixo: sistema visa à redução das desigualdades socioeconômicas entre os estados.
Estrutura das transferências	Descentralizada, restrita às províncias.	Centralizada.	Descentralizada.
Desenho	Centrado na oferta: baseado somente na capacidade fiscal das províncias.	Leva em consideração a oferta e a demanda, em sentido amplo. Baseia-se nas capacidades fiscais e nas necessidades de despesa, incluindo custos.	Centrado na demanda, de modo restrito: baseado no tamanho da população e na renda domiciliar <i>per capita</i> dos estados.
Estrutura de governança	Governo federal tem poder exclusivo de decisão sobre a fórmula de equalização adotada, mas as províncias são consultadas.	Sistema é gerido pelo CGC.	Governo federal tem poder exclusivo sobre fórmula de equalização.
Formato legal	Constitucional – art. 36 (2), do Ato Constitucional de 1982.	Não constitucional.	Constitucional – art. 159, inciso I, alínea a, da CF/1988.

Fonte: Shah (2017).  
Elaboração do autor

O Canadá tem um histórico de evolução no seu sistema de equalização fiscal, desde os anos 1950, apoiado em critérios de oferta, considerando as capacidades fiscais das suas províncias em relação à do governo central. O sistema canadense não envolve aplicação de critérios de demanda, dado o entendimento sobre a relativa homogeneidade *social* (baixa desigualdade) entre suas províncias e o alto grau de autonomia local no provimento de serviços públicos (Béland *et al.*, 2017).

A Austrália, por sua vez, construiu um sistema de equalização a partir dos anos 1930, que procura conciliar o lado da oferta (capacidade fiscal) com o lado da demanda ou da necessidade de despesa (*expenditures needs*). Neste último caso, o sistema australiano pode servir de contraponto ao caso brasileiro, a despeito do uso naquele país de critérios bem mais amplos e complexos, considerando-se que as necessidades ou demandas sociais são conceitos equivalentes. O maior efeito considerado na adoção destes critérios é ligado ao entendimento sobre a relativa homogeneidade *territorial* na Austrália (Béland *et al.*, 2017, p. 27).

O sistema australiano é considerado integral, por conter fatores de oferta e demanda. A principal diferença deste modelo em relação ao canadense e ao brasileiro reside na consideração das necessidades de despesa e do custo de provisão dos bens e serviços públicos como variáveis relevantes para o cálculo da equalização. Dadas as condições sociais e territoriais desfavoráveis no Brasil, em comparação ao encontrado no Canadá e na Austrália, é possível que os critérios específicos e diferenciados adotados pelos dois países possam servir como referências indicativas ao aprimoramento dos instrumentos atuais existentes no sistema de equalização brasileiro.

O objetivo maior de um sistema de equalização é gerar condições fiscais aos diferentes níveis de governo, seguindo suas competências e responsabilidades específicas, para prover serviços públicos compatíveis com as necessidades sociais. Os possíveis benefícios e as prováveis limitações, distorções e ineficiências destes mecanismos de transferências de recursos entre os entes federativos não prescindem de reformas na construção de sistemas de equalização simples, flexíveis e eficientes.

### 3 MODELOS DE EQUALIZAÇÃO FISCAL: OS CASOS CANADENSE E AUSTRALIANO

#### 3.1 O caso canadense

O Canadá começa a implantar um programa de equalização fiscal no final dos anos 1950, como instrumento político público para a redução de disparidades territoriais e a criação de uma identidade nacional, marcada por diferentes conceitos de cidadania, solidariedade e nacionalidade (Béland *et al.*, 2017). A criação de um ambiente de equilíbrio fiscal vertical e horizontal entre as províncias estava ligada a aspectos históricos e culturais diferenciados, especialmente à província do Quebec.

O programa de equalização passou por aprimoramentos ao longo do tempo e, hoje, é fundamentalmente pautado pelo equilíbrio entre as capacidades fiscais

*próprias* das províncias, em termos *per capita*.<sup>7</sup> Não há critérios explícitos pautados por condições socioeconômicas ou necessidades sociais, tais como diferenças no produto interno bruto (PIB), na renda familiar ou no nível de despesa. O entendimento é que, com capacidades fiscais de receita relativamente semelhantes, as províncias ofertariam bens e serviços públicos razoavelmente comparáveis. A capacidade governativa das províncias não é considerada critério para a equalização, em face da forte autonomia e independência provincial.

A ideia de equalização canadense – dos preços (refletidos nas capacidades tributárias das províncias) e da qualidade de serviços públicos providos – pode ser relacionada com a adoção de um modelo tieboutiano,<sup>8</sup> como tratado na seção anterior. Porém, para isso, teriam que ser considerados os efeitos do *fluxo migratório* entre as províncias canadenses como um fator capaz de afetar ou promover aquela homogeneidade. A respeito disso, o estudo de Béland *et al.* (2017) demonstra que o comportamento do fluxo migratório entre as províncias apresenta uma associação de causa-efeito relevante no aprimoramento do programa de equalização canadense. Vale considerar que este fluxo, no contexto do *modelo competitivo de Tiebout*, é aplicado aos deslocamentos entre localidades, que no Canadá podem ser criadas ou extintas, de acordo com o interesse de suas províncias.

O problema na implantação de um sistema de equalização “integral” é que o governo federal teria maiores dificuldades políticas para conseguir um consenso entre as províncias, dado o sistema federativo canadense vigente. A *politização* do programa envolve, segundo Béland *et al.* (2017), quatro fontes principais: receita de fontes não renováveis; discricionariedade do governo federal; autonomia e força política das províncias; e percepção da sociedade sobre o programa.

O modelo federativo do Canadá prevê ampla autonomia às suas dez províncias,<sup>9</sup> que, por sua vez, têm forte ascendência sobre os seus 3.959 municípios. No caso de recursos com menor condicionalidade para as províncias, estas não teriam interesse em perder sua autonomia em prol de uma pretensa homogeneidade nacional. Não por acaso, o alto grau de autonomia das províncias não permitiu a adoção de *critérios de necessidades de despesas* e a criação de uma *comissão interfederativa*, como previstas no modelo australiano, considerado na próxima subseção (Béland *et al.*, 2017).

7. O cálculo envolve, na realidade, quatro etapas: i) principal: estimativas das receitas provinciais (impostos sobre renda pessoal, negócios, consumo e propriedade), comparadas ao valor médio das receitas, em termos *per capita*; ii) mais 50% de *royalties* e outras taxas de recursos naturais, comparada com o valor *per capita* total; iii) recálculo da etapa anterior menos o valor total *per capita* das receitas de recursos naturais; e iv) definição de teto de capacidade fiscal (*fiscal capacity cap*), garantindo que as províncias não recebam mais do que a capacidade fiscal das províncias que não recebem recursos de equalização (Feehan, 2020).

8. Tiebout (1956) considera o *fluxo migratório* atuando como um *sistema de preços* por bens públicos nas localidades.

9. Províncias: Alberta, Colúmbia Britânica, Manitoba, Novo Brunswick, Terra Nova e Labrador, Nova Escócia, Ontário, Ilha do Príncipe Eduardo, Quebec e Saskatchewan. O Canadá possui, ainda, três territórios (Yukon, Territórios do Noroeste e Nunavut), com dependência total do governo federal e recursos do Territorial Formula Financing (TFF), da ordem de \$ 4 bilhões (2019-2020).

A capacidade própria de recursos fiscais das províncias é, portanto, associada aos seus direitos na arrecadação de tributos e nas suas responsabilidades específicas em termos de funções públicas e de provisão de bens e serviços públicos. As capacidades fiscais das províncias envolvem a consideração, ainda, de diferentes dotações de recursos naturais, capacidades produtivas e renda.

Os seis elementos do desenho adotado no programa de equalização canadense consideram:

- fonte de financiamento: receita geral do governo federal, como na Austrália;
- grau de equalização: razoavelmente comparável em relação aos níveis de serviços públicos ofertados nas províncias, e razoavelmente comparável em termos de níveis de taxaço local;
- estrutura das transferências: realizada pelo governo federal, semelhantemente à Austrália e ao Brasil;
- desenho do programa: baseado na capacidade fiscal própria das províncias, como na Austrália;
- estrutura de governança: o governo federal tem o poder exclusivo de decisão – mas as províncias são consultadas – sobre a fórmula de equalização adotada, como no Brasil; e
- formato legal: constitucional, estabelecido pelo art. 36 (2), do Ato Constitucional de 1982, e incondicional, de modo semelhante ao Brasil.

As mudanças incrementais, para o aprimoramento do sistema ao longo do tempo, referem-se, basicamente, aos critérios da fórmula adotada, mantida constante durante cinco anos, e aos tipos de receitas fiscais incluídas na fórmula. No início, a fórmula continha apenas três tipos de taxas: renda pessoal, renda corporativa e direitos de herança (*succession duties*). A partir de 1967, o número passou para 16; nos anos 1970, para 27; e, nos anos 1980, para 33 tipos, mantidos até o momento.

O governo canadense adotou, após 1982, o novo padrão de cálculo da capacidade fiscal média, excluindo a província mais rica (Alberta) e as quatro províncias mais pobres (Novo Brunswick, Terra Nova e Labrador, Nova Escócia e Ilha do Príncipe Eduardo) do cálculo do valor médio padrão. A lei federal exclui da equalização qualquer província com renda familiar disponível *per capita* acima da média nacional. A província da Colúmbia Britânica não recebe recursos,<sup>10</sup>

---

10. A Colúmbia Britânica recebeu recursos de equalização desde 1957, mas apenas nos períodos de 1957-1962, 1999-2000 e 2001-2007.

a despeito de ter índices de receita própria *per capita* e de PIB *per capita* inferiores à média. Não há mudanças significativas na fórmula de equalização desde 2009, mas, segundo Feehan (2020, p. 10, tradução nossa), “a equalização está fazendo o que ela se propôs a fazer, (...) levar as províncias com menor capacidade fiscal para o nível padrão (...) reduzindo o desequilíbrio fiscal horizontal”.

Outros fatores que atuam como diferenciais entre as províncias, como produto, renda e outros programas de transferências condicionais (Canada Health Transfer – CHT, Canada Social Transfer – CST e TFF), afetam a capacidade própria local e, portanto, os fluxos migratórios entre as províncias. No ano fiscal 2019-2020, segundo o Departamento de Finanças do Canadá,<sup>11</sup> os valores dos programas CHT, CST e de equalização totalizaram CAN\$ 74,6 bilhões distribuídos percentualmente: 54% (CHT), 26,6% (equalização) e 19,4% (CST).

TABELA 1  
Canadá: equalização, apoio federal total e alocação *per capita*, por província (2019-2020)

	Equalização (1) (CAN\$ milhões)	Apoio federal total (2) (CAN\$ milhões)	Sem equalização (2 - 1) (CAN\$ milhões)	Alocação <i>per capita</i> (CAN\$)
Ontário <sup>1</sup>	0,00	21.260,00	21.260,00	1.464,00
Colúmbia Britânica	0,00	7.442,00	7.442,00	1.464,00
Alberta	0,00	6.377,00	6.377,00	1.464,00
Saskatchewan	0,00	1.714,00	1.714,00	1.464,00
Terra Nova e Labrador	0,00	767,00	767,00	1.464,00
Quebec	13.124,00	25.554,00	12.430,00	3.010,00
Manitoba	2.255,00	4.257,00	2.002,00	3.114,00
Nova Escócia	2.015,00	3.435,00	1.420,00	3.547,00
Novo Brunswick	2.023,00	3.160,00	1.137,00	4.071,00
Ilha do Príncipe Eduardo	419,00	649,00	230,00	4.131,00
<b>Total</b>	<b>19.836,00</b>	<b>74.615,00</b>	<b>54.779,00</b>	-

Fonte: Departamento de Finanças do Canadá. Disponível em: <<https://bit.ly/3FKeDTy>>.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Ontário recebia recursos de equalização a partir do ano fiscal de 2009-2010, a despeito de a receita provincial apresentar índice inferior à média nacional, e passou a não receber a partir de 2019.

As províncias de Manitoba, Nova Escócia, Novo Brunswick e Ilha do Príncipe Eduardo, que apresentam receita fiscal própria *per capita* abaixo da média nacional, compõem, juntamente com o Quebec, o grupo que recebe recursos

11. O cálculo do valor médio do ano fiscal 2019-2020 envolve uma média dos três anos fiscais anteriores, com espaço (*lag*) de dois anos (2017-2018, 2016-2017 e 2015-2016), ponderados em 50%, 25% e 25%, respectivamente (Feehan, 2020, p. 8). Somado ao TFF no valor de CAN\$ 3,95 bilhões, o apoio federal às províncias chega a aproximadamente CAN\$ 78,8 bilhões, com valor *per capita* de CAN\$ 2.098,00. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/federal-transfers/major-federal-transfers.html>>.

do programa de equalização (tabela 1). Os recursos de equalização recebidos pelas províncias afetam o ordenamento do apoio federal sem equalização, particularmente, no Quebec, na Nova Escócia e no Novo Brunswick. A província do Quebec é considerada um caso especial, uma vez que, mesmo apresentando receita própria acima da média, sempre recebe recursos de equalização. Isto é devido ao fato de que, para além de questões culturais e territoriais, os seus índices de renda familiar e PIB situam-se permanentemente abaixo da média nacional, como no caso da Ilha do Príncipe Eduardo, em particular, com os menores valores.

De forma complementar, a política de equalização vigente no Canadá prevê que as províncias com receita pessoal familiar disponível *per capita* acima da média nacional, que é correlacionada positivamente com o PIB *per capita*, não recebam recursos do programa de equalização. Por sua vez, outros programas setoriais de transferências existentes no país (saúde e educação) impactam de forma diferenciada cada província, tornando necessário um tratamento sistêmico de todas as transferências que tratam de equalização entre as províncias (Béland *et al.*, 2017).

Assim, o uso da receita própria provincial no Canadá, como base do programa de equalização, não exclui o uso de outros indicadores (de demanda) na alocação de recursos, a exemplo de produção e da renda provinciais, a despeito das desigualdades entre as províncias serem relativamente baixas. A diferença entre o PIB *per capita* da província mais rica (Alberta) e a mais pobre (Ilha do Príncipe Eduardo) é de 2,2 vezes, enquanto a receita familiar *per capita* desta última província representa 65,2% daquela mais rica, compensada pela alocação *per capita* entre elas (tabela 1).

A título de comparação, no Brasil a diferença entre o PIB *per capita* do estado mais rico (Distrito Federal) e o mais pobre (Maranhão) é de 6,1 vezes. Esta diferença entre São Paulo, o segundo estado mais rico, e o Maranhão é de 3,9 vezes. Ademais, a renda familiar *per capita* do Maranhão é apenas 23,4% da do Distrito Federal e 34,9% da de São Paulo.

Por fim, apesar de o Canadá não aplicar um critério de demanda, as províncias preveem necessidades de despesa para efeito de transferências incondicionais aos municípios, que incluem: tamanho, densidade e crescimento populacional; rede rodoviária; unidades habitacionais; fatores locacionais e de urbanização (população urbana ou rural); e pagamentos de assistência social (Boadway e Shah, 2009).

### 3.2 O caso australiano

A Austrália é considerada um país-modelo quanto à adoção de um sistema de equalização fiscal integral, mesmo para países desenvolvidos, como o Canadá (Béland *et al.*, 2017). Segundo Coppel (2018, p. 4, tradução nossa), a Austrália “é o único país da OCDE [Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico] que persegue a eliminação completa das disparidades na capacidade fiscal de receita e despesa entre governos subnacionais”.

A Austrália começa a adotar esse sistema no início dos anos 1930, com o estabelecimento da CGC, em 1933. Os critérios específicos consideram aspectos relacionados às diferenças territoriais e às desigualdades socioeconômicas. Segundo Shah (2009, p. 8, tradução nossa), “na Austrália, uma Federação centralizada, o governo federal é constitucionalmente obrigado a adotar políticas diferenciadas regionalmente”.

A Comunidade da Austrália (Commonwealth of Australia) é uma Federação de seis estados (Nova Gales do Sul, Vitória, Austrália Ocidental, Queensland, Austrália Meridional e Tasmânia) e dois territórios (Território da Capital Australiana e Território do Norte). A relativa estabilidade alcançada nas diferenças entre eles, nos anos 1990, tem sido fonte de análise recente, em função do *boom* na indústria de mineração australiana (Coppel, 2018), nos anos 2000. Com isso, o Conselho de Governos Australianos (Council of Australian Governments – COAG) negociou novo acordo intergovernamental, assinado em julho de 2011 (Shah, 2017).

Esse *boom* impacta os recursos do GST, denominado *funding pool*, implantado em 2000, fonte principal de receita do sistema australiano de equalização fiscal horizontal (Horizontal Fiscal Equalization – HFE), para compensar as desigualdades estruturais entre os estados. A Austrália possui apenas 562 municípios ou localidades, não reconhecidos como entes federativos constitucionalmente, o que confere um grau de centralidade bem maior em comparação ao Canadá e, particularmente, ao Brasil.

O sistema de equalização australiano se apoia em duas componentes: de um lado, a capacidade fiscal e, de outro, as necessidades de despesas. O GST busca compensar os diferenciais do custo de provisão de serviços públicos e de infraestrutura entre os estados. A distribuição do recurso do GST procura corrigir os desequilíbrios na receita e na despesa entre a Commonwealth e os estados (vertical) e entre os estados (horizontal). Segundo Copper (2018, p. 6, tradução nossa), a “Austrália tem uma das maiores desigualdades fiscais verticais no mundo, com quase metade das receitas estaduais proveniente do governo federal (Commonwealth)”.

A primeira componente se compara à adotada no Canadá – apesar de contar com diferentes impostos –, baseada nas receitas próprias estaduais, captadas por meio de impostos sobre: folha de pagamento (*payroll tax*), terra (*land tax*) e lucros da indústria mineral (*royalties*).

A segunda componente, de demanda – presente de forma limitada no modelo brasileiro e não adotada no modelo canadense –, trata dos requerimentos de despesa nos estados, baseados em vários *indicadores de demanda e de custos de serviços públicos*, tais como: tamanho populacional; estrutura etária; renda; tamanho da população indígena; nível de fluência em inglês da população; número de beneficiários; tamanho da comunidade e seu isolamento; uso de serviços públicos *versus* bens privados; salário; custo de eletricidade; tamanho da base industrial; e distância rodoviária.

Outra inovação do modelo australiano é a existência de uma comissão, o CGC, que define os critérios para a equalização, não prevista nos dois outros modelos, o canadense e o brasileiro. Diferentemente do Canadá, e de modo semelhante ao Brasil, todos os estados australianos recebem recursos. Porém, os mais ricos recebem-nos abaixo da média, e os menos ricos, acima da média nacional, por meio de critérios e indicadores calculados pelo CGC.

O sistema de equalização australiano é dividido em duas vertentes de propósitos ou pagamentos por parte da Commonwealth:

- General Purpose Payment (GPP), base do GST, pode ser comparado ao FPE no Brasil e ao critério adotado no Canadá; e
- Specific Purpose Payment (SPP), comparável aos fundos setoriais do Brasil (educação, saúde, habitação, transporte etc.) e ao CHT e ao CST canadenses.

O valor transferido para o objetivo de equalização na Austrália é mais de três vezes superior ao do Canadá (comparar tabelas 1 e 2), CAN\$ 64,5 bilhões e CAN\$ 19,8 bilhões, respectivamente, para 2019-2020.<sup>12</sup> Todos os estados australianos recebem recursos (tabela 2), diferentemente do Canadá, porém em proporções distintas, a partir da fórmula de equalização adotada pelo CGC. Os estados de Nova Gales do Sul, Vitória e Queensland, que recebem cerca de dois terços dos recursos de equalização, concentram 78% da população. A Austrália Ocidental recebe a menor parcela estadual, sendo o estado mais rico. O estado da Tasmânia e os territórios da Capital Australiana e do Norte recebem as menores parcelas, mas, com baixa população, alcançam os maiores valores de GST *per capita*.

---

12. Valores corrigidos pelo câmbio de AU\$ 1,07 = CAN\$ 1,00.

TABELA 2  
Distribuição do GST nos estados e nos territórios australianos (2019-2020)

Estado ou território	Parcela recebida em 2019-2020 (%)	Distribuição em 2019-2020 (AU\$ milhões)	População estimada em 2020	GST <i>per capita</i> (AU\$)
Nova Gales do Sul	27,9	19.269	8.164.128	2.360
Vitória	25,7	17.734	6.694.884	2.648
Queensland	21,1	14.558	5.174.437	2.813
Austrália Ocidental	5,4	3.694	2.661.936	1.387
Austrália Meridional	10,1	6.946	1.769.319	3.925
Tasmânia	3,6	2.513	540.569	4.648
Território da Capital Australiana	2,1	1.435	431.114	3.328
Território do Norte	4,1	2.860	245.980	11.626
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>69.010</b>	<b>25.682.367</b>	<b>63.150</b>

Fonte: CGC. *Reports for government*. Disponível em: <<https://www.cgc.gov.au/reports-for-government>>. Elaboração do autor.

As mudanças de valores na parcela e, conseqüentemente, dos valores distribuídos dependem de mudanças nas condições estaduais, revisões de dados e introdução de novos arranjos (Austrália, 2018). Em suma, os seis elementos do desenho adotado no programa de equalização australiano consideram elementos mais flexíveis legalmente, porém mais complexos e centralizadores na estrutura:

- fonte de financiamento: proveniente do GST, que no Brasil corresponderia ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS, de competência estadual) mais o Imposto Sobre Serviços (ISS, municipal);
- grau de equalização: os governos estaduais recebem recursos do governo federal de forma a que os estados realizem o mesmo esforço de arrecadação e ofereçam padrões semelhantes de serviços públicos, como no Canadá;
- estrutura das transferências: realizada pelo governo federal via CGC;
- desenho do programa: baseado na capacidade fiscal dos estados (*fiscal capacity approach*), nas necessidades sociais (*needs-based approach*) e nos custos de provisão dos serviços públicos;
- estrutura de governança: o governo federal, mesmo não sendo obrigado, segue as recomendações anuais do CGC, que define a alocação do GST aos estados, incluindo a componente de equalização; e
- formato legal: não constitucionalizada; mais flexível do que no Canadá e no Brasil.

#### 4 EQUALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL À LUZ DOS MODELOS CANADENSE E AUSTRALIANO

A equalização fiscal no Brasil, assim como no Canadá e na Austrália, envolve transferência não condicional de recursos do governo federal aos estados para mitigar problemas socioeconômicos no território.<sup>13</sup> As desigualdades socioeconômicas e as heterogeneidades de infraestrutura entre os estados no Brasil são, porém, muito mais extensas e profundas do que naqueles dois países, requerendo a aplicação de um modelo de equalização adequado à realidade brasileira.

A incompatibilidade entre os recursos disponíveis e as responsabilidades constitucionais e legais na provisão de bens e serviços públicos pelos estados brasileiros conduz à necessidade de estruturação de um sistema de equalização fiscal compatível. O principal instrumento de transferências de recursos fiscais pelo governo federal aos estados brasileiros, o FPE, foi criado nos anos 1960, pelo art. 21 da Emenda Constitucional (EC) nº 18, de 1º de dezembro de 1965, cerca de dez anos após o Canadá e trinta anos após a Austrália. A regulamentação ocorre no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), nos arts. de 88 a 90, com início de repasse a partir de 1967.

A CF/1988 ratifica o FPE<sup>14</sup> nos moldes atuais, definindo, como critérios para a distribuição de recursos, os indicadores estaduais de população total e de renda domiciliar *per capita* (Brasil, 1988).<sup>15</sup> Ou seja, trata-se de um mecanismo de equalização de capacidade fiscal estadual vertical, com repasse de recursos federais aos estados, incorporando um elemento de equalização horizontal, baseado em dois critérios de demanda, considerando as diferenças populacionais e de renda domiciliar *per capita* entre os estados. Contudo, uma vez que o FPE não é condicional, não há garantia de que os estados utilizam os recursos da mesma forma que um gasto direto do governo federal com objetivo de redução das desigualdades socioeconômicas entre os estados.

Diferentemente da partilha das receitas totais, nos casos canadense e australiano, os recursos parciais<sup>16</sup> de arrecadação federal (IR e IPI) partilhados complementam a *receita fiscal própria estadual*, baseada principalmente no ICMS e no Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), conforme o

13. Na Austrália, os movimentos de secessão acontecem no Oeste, enquanto no Canadá o movimento secessionista acontece em Quebec. No Brasil, mencionem-se as fortes desigualdades entre os estados.

14. Repasses aos municípios via FPM não são previstos nos outros dois países e por isso não são considerados neste estudo, apesar de o método aplicado valer para eles, também.

15. Até 2006, era usada a renda *per capita* estadual. Só esta mudança teve impacto forte, especialmente, entre estados das regiões Norte e Nordeste. Por exemplo, o Amazonas, com renda *per capita* maior no conjunto regional, passou a receber mais no critério de renda domiciliar *per capita*, acima apenas de Piauí, Pará, Alagoas e Maranhão. O contrário ocorre, por exemplo, com o Rio Grande do Norte, com renda domiciliar *per capita* alta, mas renda *per capita* baixa.

16. No Brasil, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) não entra no FPE, criando tensões federativas sobre o grau de autonomia na criação de impostos sem partilha federativa.

art. 155, da CF/1988. A compatibilidade entre a capacidade fiscal *disponível* pelos estados para a provisão de bens e serviços públicos adequados às necessidades sociais compreende objetivo semelhante aos níveis provinciais ou estaduais dos outros dois países de referência. No Brasil, porém, o cálculo do repasse não tem relação com a capacidade *própria* estadual, critério considerado relevante no processo de equalização dos outros dois países em função do seu *caráter estrutural*.

O art. 159, inciso I, alínea *a*, da CF/1988 determina que a fonte de financiamento do FPE consiste de 21,5% da receita federal arrecadada com o IR e o IPI, já que o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), aplicado nos países referenciais, equivale ao ICMS nacional, sob controle dos estados, com divergências de alíquotas e subsídios tributários, ensejando uma “guerra fiscal” entre eles.

As transferências para o FPE e o FPM previstas na CF/1988 são reguladas por critérios previstos na Lei Complementar (LC) nº 62/1989, que vigoraram até 31 de dezembro de 2015, considerada um retrocesso em relação ao modelo original, dos anos 1960 (Prado, 2010). Decisão do STF, de 2010, considerou inconstitucionais diversos dispositivos da LC nº 62/1989, congelando os critérios previstos na Constituição. A partir de 1º de janeiro de 2016, passaram a vigorar os critérios da LC nº 143/2013, em que os valores de 2015 são corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE) e por 75% da variação do PIB nos dois anos anteriores.

Os coeficientes de cada estado calculados pelo TCU para a distribuição do FPE, congelados desde 1989, não refletem, contudo, as dinâmicas populacionais e do nível de renda local, e muito menos as condições estruturais dos estados, o que explica parte das deficiências quanto ao propósito constitucional de equalização socioeconômica a ser alcançada. A partir de 2016, passa a vigorar o novo regramento, com critérios de atualização anual e alteração do segundo indicador para rendimento domiciliar *per capita*, em vez da renda *per capita* estadual, mas sem mudar o desenho do FPE, que mantém as distorções e as deficiências originais.

Uma maneira não convencional de tratar as transferências consiste em considerar cada cidadão no país dispondo de maior capacidade de despesa, com um recurso adicional à sua renda *peçoal*, que depende da *estrutura socioeconômica* do local de residência (emprego, salário, custo de vida etc.). É como considerar cada indivíduo no país recebendo uma mesma parcela *per capita* de recurso (relação direta com o indicador populacional), ponderada por seu nível de renda individual (relação inversa com o indicador de rendimento domiciliar *per capita*). A *equalização* ocorre com a convergência das diferentes rendas pessoais para uma renda média nacional, após as transferências. Mas, a maior capacidade de despesa com a renda pessoal *disponível*, pós-transferência, depende, também, da *estrutura socioeconômica local*, dado o custo dos bens e dos serviços acessíveis, entre outros fatores.

A forma tradicional de tratar as transferências federais aos estados compreende considerar o estoque populacional e o nível da renda domiciliar *per capita* locais – o primeiro diretamente, e o segundo, inversamente. Note-se que o FPE não tem como *objetivo* uma equalização populacional entre os estados, tratando-se somente de um parâmetro de quanto cada estado recebe dada a quantidade (estoque) de pessoas que vivem, trabalham e consomem naquele estado. Não há mecanismos de controle sobre os fluxos populacionais (migração), a estrutura etária e o crescimento vegetativo estadual, nem há relação com as estruturas socioeconômicas, mesmo sabendo-se das suas correlações com a renda pessoal e local.

No caso da renda domiciliar *per capita*, diferentemente, o FPE procura levar a uma equalização estadual, em virtude do *objetivo* constitucional de redução das desigualdades socioeconômicas (pessoais) entre os estados. Trata-se de um elemento de natureza estrutural, na medida em que o rendimento domiciliar *per capita* possui correlação direta com a produção, o emprego e a renda, que constituem fontes diretas da arrecadação tributária (capacidade fiscal) *própria* estadual e, também, federal.

Quanto aos parâmetros para o cálculo dos coeficientes das transferências,<sup>17</sup> os estados se enquadram em quatro situações possíveis (figura 1), em relação à média nacional de renda mensal domiciliar *per capita* (R\$ 1.380,00) e de população estadual (7,9 milhões de pessoas):

- situação 1: população e rendimento domiciliar *per capita* superiores à média nacional;
- situação 2: população e rendimento domiciliar *per capita* inferiores à média nacional;
- situação 3: população abaixo da média nacional e rendimento domiciliar *per capita* acima da média nacional; e
- situação 4: população acima da média nacional e rendimento domiciliar *per capita* abaixo da média nacional.

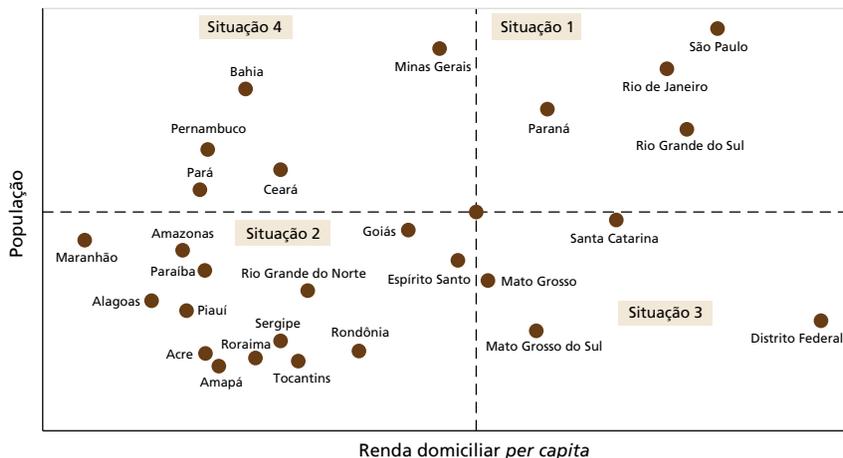
Considerem-se dois casos extremos (situações 1 e 2): o primeiro reflete uma situação socioeconômica relativamente privilegiada se comparada à do segundo. O critério adotado para as transferências, considerando o diferencial populacional ponderado pelo diferencial de renda *per capita* entre dois estados (por exemplo, São Paulo e Maranhão, nas situações 1 e 2, respectivamente), não equivale a dar condições a uma equalização socioeconômica entre eles, mesmo restrita, no caso, à renda domiciliar *per capita*. Neste caso, poderia se falar de uma busca de

17. O cálculo dos coeficientes estaduais do FPE para 2020, definido na Decisão Normativa TCU nº 175/2019, bem como o cálculo para os demais anos, definido a partir dos valores dos dois parâmetros disponíveis pelo IBGE, podem ser encontrados em: <<https://portal.tcu.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>>.

convergência para a renda média nacional, a partir do diferencial das rendas domiciliares *per capita* estaduais em relação a ela. Porém, o FPE apenas complementa as capacidades fiscais próprias estaduais, que, em última instância, refletem as diferentes estruturas socioeconômicas locais.

FIGURA 1

**Brasil: população e renda domiciliar mensal *per capita* – situações dos estados em relação à média nacional (2020)**



Fonte: IBGE.

Elaboração do autor.

Obs.: A bola localizada no centro dos eixos representa a média populacional pela média domiciliar *per capita* do Brasil.

A composição das quatro situações pouco se alterou ao longo do tempo, como demonstrado adiante, dando apoio às críticas aos modelos competitivos e de clubes (Boadway e Shah, 2009), tratados na seção 2. Isto sugere o baixo impacto do FPE nas situações estruturais dos estados perante problemas socioeconômicos sistêmicos, comprometendo os objetivos constitucionais desejados.

A receita fiscal estadual afeta diretamente muito pouco a renda individual, ao proporcionar pagamentos de salários dos funcionários públicos ou de benefícios previdenciários e assistenciais, por exemplo. A despesa pública afeta indiretamente e de maneira limitada, ainda, as estruturas socioeconômicas estaduais, com o uso da capacidade fiscal *disponível*, após todas as transferências realizadas, na provisão de bens e serviços públicos que atendam às necessidades socioeconômicas locais.

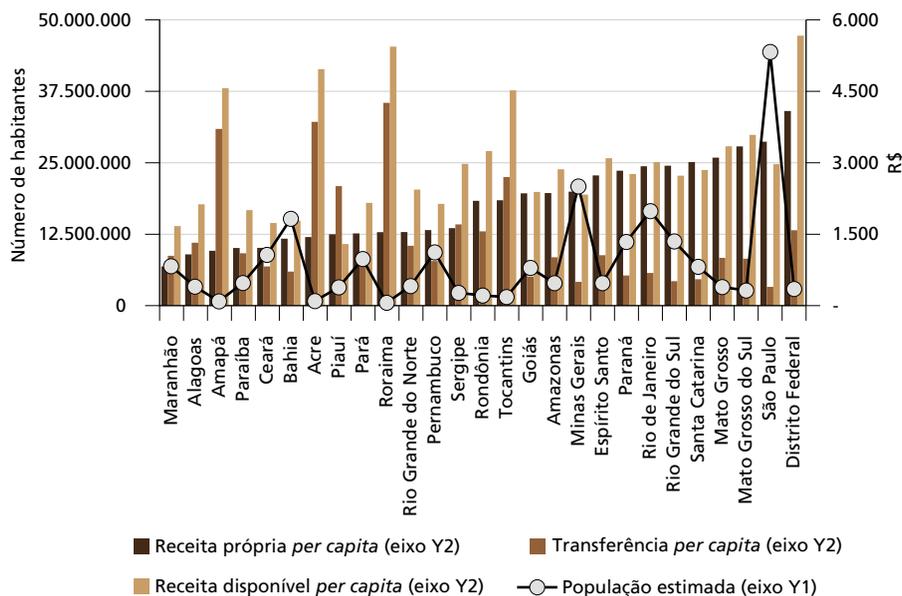
Nos casos canadense e australiano, o critério de equalização da capacidade própria fiscal reflete o caráter estrutural provincial ou estadual. No caso brasileiro, os critérios de população e de renda individual não promovem uma equalização fiscal ou socioeconômica entre os estados, apenas compensam de maneira restrita as capacidades *próprias* dos estados via transferências parciais.

O efeito equalizador via FPE refere-se apenas ao montante específico de recurso adicional – proveniente do IPI e do IR, e tendo como parâmetros o tamanho populacional e a renda domiciliar – transferido à capacidade fiscal *própria* estadual. Oriunda do ICMS e do IPVA, a capacidade fiscal própria dos estados depende das condições socioeconômicas e infraestruturais locais. Ademais, o fluxo populacional e a produtividade – refletida na renda individual – são afetados por estas condições.

Os parâmetros do FPE consideram o *estoque* populacional ponderado por um nível médio estático de rendimento individual, representando muito pouco da estrutura e da dinâmica das realidades socioeconômicas estaduais. Os recursos transferidos com base nos dois indicadores não permitem equalizar as capacidades fiscais entre os estados. Assim, o objetivo do FPE de reduzir as diferenças socioeconômicas estaduais fica comprometido, ao não levar em conta as capacidades fiscais disponíveis e as condições socioeconômicas estruturais de produção, emprego e renda locais.

Diante disso, e considerando o ano da transição (2015) entre as duas LCs (LC nº 62/1989 e LC nº 143/2013), uma constatação preliminar confirma, com algumas ponderações, que as transferências *per capita* apresentam um padrão *inverso* em relação à população estadual (gráfico 1), coerente com a regra de proporcionalidade direta, mas não necessariamente isento de distorções.

GRÁFICO 1  
Brasil: população, receita própria, transferências do FPE e receita disponível *per capita*, por estado (2015)



Fontes: IBGE e STN.

Estados pouco populosos da região Norte (Rondônia, Acre, Roraima, Amapá e Tocantins) recebem recursos de transferências *per capita* muito acima de outros estados mais populosos na mesma região (Pará e Amazonas). No Nordeste, Alagoas, Sergipe, Rio Grande do Norte, Piauí e Paraíba recebem mais recursos *per capita* do que estados mais populosos (Maranhão, Ceará, Bahia e Pernambuco). No Centro-Oeste, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul recebem mais do que Goiás, enquanto o Espírito Santo e o Rio de Janeiro, no Sudeste, recebem mais do que São Paulo e Minas Gerais. Na região Sul, Santa Catarina recebe mais do que o Paraná e o Rio Grande do Sul.

Essa distorção não é corrigida apenas considerando as rendas domiciliares *per capita*, mas os diferentes *custos de provisão* dos serviços públicos, dado o baixo congestionamento (escala)<sup>18</sup> em estados pouco populosos e a alta demanda por infraestrutura socioeconômica nos estados na situação 2 (figura 1). Isto dá suporte à construção de *arranjos federativos* entre governo federal, estados e municípios, como consórcios públicos, no intuito de reduzir os custos de provisão (Mendes, 2013).

Contudo, o que chama mais atenção é a baixa correlação entre o comportamento das transferências e das receitas *próprias* (em padrão crescente, no gráfico 1 e nos demais) e, especialmente, *disponíveis* estaduais. As transferências compensam, apenas em parte, as deficiências nas receitas próprias (capacidades fiscais) dos seguintes estados: Maranhão, Alagoas, Amapá, Piauí, Roraima, Sergipe e Tocantins. Porém, elas compensam a *disponibilidade* de receita apenas nos estados nortistas (Amapá, Acre, Roraima e Tocantins) e em Sergipe.

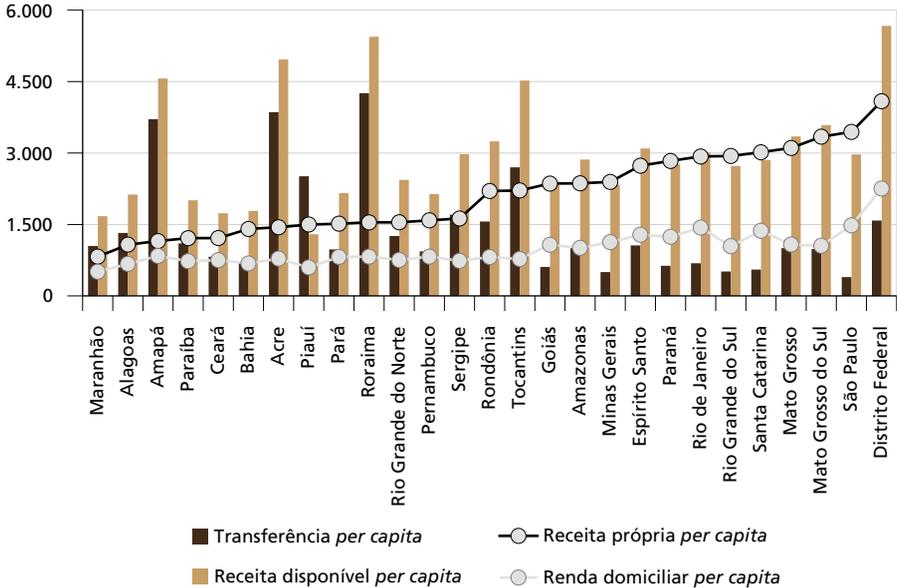
O FPE atua como fator compensador, mas não a ponto de equalizar as diferentes receitas próprias e disponíveis estaduais. No entanto, as maiores distorções estão associadas ao padrão de rendimento domiciliar *per capita* (gráfico 2), e não ao fator populacional.

---

18. O efeito de congestionamento consiste em um processo de acúmulo de pessoas e atividades econômicas, gerando economias de escala. No extremo, o alto congestionamento gera deseconomias de escala.

GRÁFICO 2

Brasil: receita própria, receita disponível, transferências do FPE e renda domiciliar *per capita*, por estado (2015)  
(Em R\$)



Fonte: IBGE e STN.

O papel equalizador do FPE é limitado ao peso do critério de renda domiciliar nas receitas próprias estaduais, que apresentam enormes distorções e não consideram as imensas diferenças socioeconômicas e estruturais locais. No Norte, com rendas domiciliares semelhantes entre os estados, exceto o Amazonas, alguns estados (Amapá, Acre, Roraima e Tocantins) recebem bem mais transferências do que o Pará (maior população) e Rondônia (segundo com maior renda *per capita*). No Nordeste, o Maranhão tem a menor renda domiciliar *per capita* e recebe menos transferências *per capita* do que Alagoas, a Paraíba, o Piauí, o Rio Grande do Norte e Sergipe, mesmo com população inferior apenas às da Bahia, do Ceará e de Pernambuco. No Centro-Oeste, Goiás recebe menos, a despeito de ter renda *per capita* semelhante às de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, e muito inferior à do Distrito Federal. Este detém a maior renda domiciliar *per capita* do país e recebe mais transferências<sup>19</sup> do que todos os outros estados, exceto o Amapá, o Acre, o Piauí, Roraima e o Tocantins. Na região Sudeste, Minas Gerais, com a menor renda *per capita*, recebe mais apenas do que São Paulo. Finalmente, no Sul,

19. O Distrito Federal conta com recursos do FPE e do FPM, o que aumenta sua desproporcionalidade.

o Rio Grande do Sul recebe o menor nível de transferências, apesar de ter a menor renda *per capita* da região.

Isso explica em parte a dificuldade de o FPE atingir seu *objetivo* de redução das desigualdades socioeconômicas estaduais, dado o pouco espaço para os investimentos. As transferências adicionadas às capacidades *próprias* dos estados afetam pouco a *disponibilidade* de recursos capazes de compensar os custos, considerados no modelo australiano, para a provisão adequada de bens e serviços públicos compatíveis com as necessidades socioeconômicas locais e, particularmente, com os investimentos infraestruturais fundamentais.

Considere-se o caso do Maranhão, com os menores valores de rendimento domiciliar, receita própria e receita disponível, em termos *per capita*. Mesmo com população superior à de vários estados, o valor do FPE *per capita* do Maranhão é inferior ao de todos os estados do Norte e do Nordeste, excetuando-se o Pará, o Amazonas, a Bahia, o Ceará e Pernambuco, os mais desenvolvidos nas duas regiões. A despeito da compensação realizada pelas transferências nas receitas próprias, o Maranhão continua com baixa disponibilidade de receita – apenas acima do Piauí, outro estado com forte deficiência estrutural –, mesmo tendo o menor rendimento domiciliar *per capita*.

De forma geral, as receitas próprias e, após as transferências, as receitas disponíveis dos estados mais ricos nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul são maiores que as dos estados mais pobres do país. No caso das receitas disponíveis, em particular, as exceções são os estados do Amapá, do Acre, de Roraima e do Tocantins, devido aos valores recebidos de transferências *per capita*, desproporcionalmente volumosos em relação ao verificado no restante do país.

Considerando-se a relação entre o FPE e o rendimento domiciliar *per capita*, no período 2014-2017 (gráfico 3), o crescimento do rendimento médio nacional, entre o primeiro e o último ano, foi de R\$ 920,00 para R\$ 1.110,00, observado juntamente com o crescimento da distância entre os rendimentos do estado mais rico (Distrito Federal) e do mais pobre (Maranhão), de R\$ 1.594,00, em 2014, para R\$ 1.951,00, em 2017. Isto ocorre a despeito do crescimento muito superior no repasse do FPE *per capita* aos estados considerados mais pobres, neste período de: i) crise política – entre as eleições presidenciais, em 2014, e o *impeachment* da presidente da República, em 2016; ii) turbulências sociais e jurídicas – manifestações populares e Operação Lava Jato contra a corrupção; e iii) resultados econômicos negativos, com o Brasil perdendo o grau de investimento, em 2015, e obtendo crescimento do PIB pífio (0,5%, em 2014, e 1,3%, em 2017) ou negativo (-3,6%, em 2015, e -3,3%, em 2016).

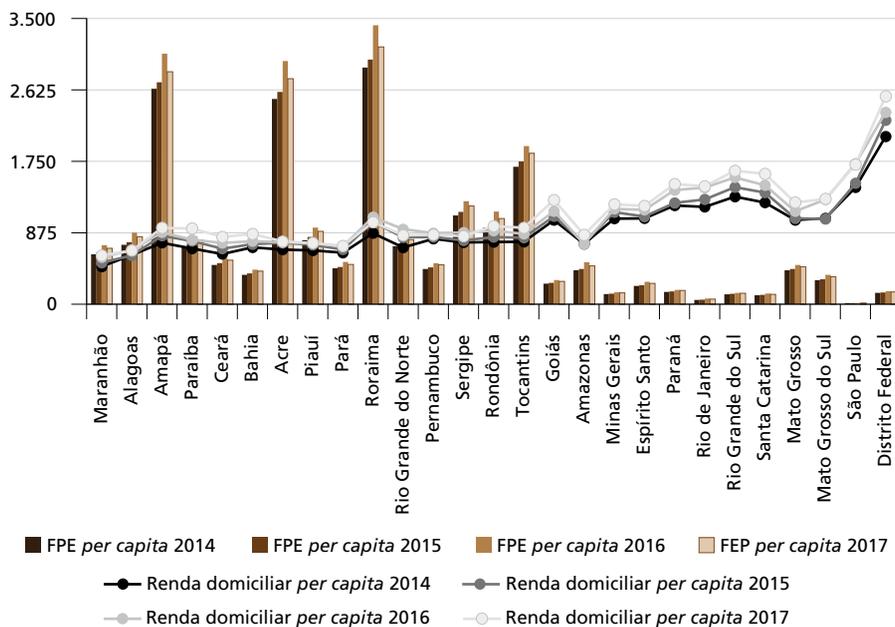
Outros resultados negativos na evolução dos rendimentos estão relacionados a alguns fatores, conforme resumido adiante.

- 1) Crescimento da variação anual de rendimento médio, que foi de R\$ 47,00, entre 2014 e 2015, e R\$ 79,00, entre 2015 e 2016, caindo para R\$ 64,00 entre 2016 e 2017.
- 2) Rendimento do estado mais pobre em relação à média, que subiu de 50,1%, em 2014, para 54,1%, caindo em 2017 para 53,8%. Em contrapartida, a parcela do rendimento do estado mais rico em relação à média, que caiu um pouco em 2016, para 221,2%, chegou a 229,5% em 2017.
- 3) Porcentagem de rendimento entre o estado mais rico e o mais pobre, que aumentou de 22,4%, em 2014, para 24,5%, em 2016, caindo para 23,4%, em 2017.

GRÁFICO 3

**Brasil: FPE e renda domiciliar, por estado (2014-2017)**

(Em R\$ per capita)



Fonte: IBGE e STN.

Esses resultados demonstram, primeiramente, a extrema desigualdade de rendimento domiciliar *per capita* entre os estados, revelando a baixa correlação causal entre, de um lado, as transferências efetuadas no modelo atual e, de outro, as capacidades fiscais estaduais e as estruturas socioeconômicas locais.

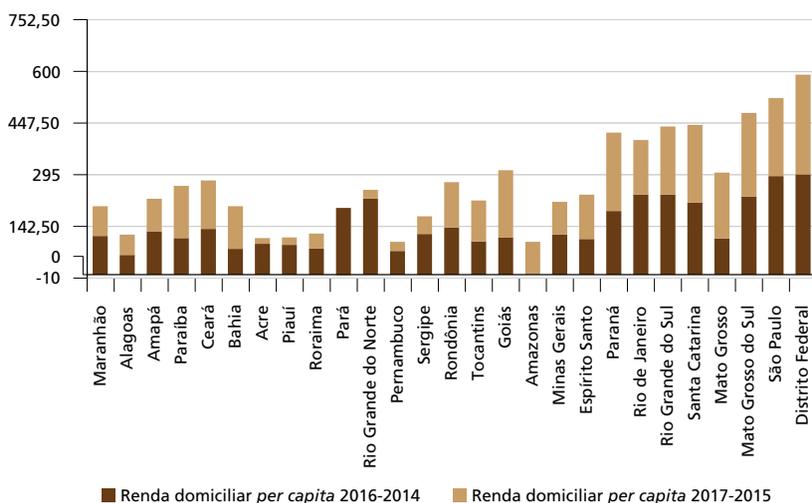
Considera-se particularmente relevante o comportamento da receita *disponível* dos estados, que envolve, em adição à receita própria, outros tipos de transferências, além das obrigatórias e não condicionais (transferências voluntárias, discricionárias e recursos de fundos, para saúde e educação, por exemplo). Note-se, em 2017, uma queda no repasse do FPE *per capita* aos estados, refletindo a recessão econômica e a queda na arrecadação do IR e do IPI. O mesmo ocorreu na arrecadação própria estadual, mais vinculada aos impostos associados ao comportamento do mercado consumidor (ICMS e IPVA) do que propriamente ao da estrutura produtiva, do emprego e da renda local.

Ao dotarem-se os estados de capacidades fiscais compatíveis com uma ação pública adequada às necessidades socioeconômicas locais, espera-se que, independentemente dos ciclos econômicos, a provisão de bens e serviços públicos crie condições socioeconômicas estaduais convergentes. Assim, a capacidade fiscal disponível para a provisão de bens e serviços públicos deve ser compatível com as preferências, as necessidades ou as demandas heterogêneas por bens públicos entre os estados brasileiros.

Para compreender melhor algumas dessas distorções nos fatores metodológicos do cálculo dos índices, adotado pelo TCU como base para as transferências estaduais, considerem-se os dados de rendimento domiciliar *per capita* (gráfico 4). O indicador de rendimento adotado para a transferência de recursos em um determinado ano  $t$  é definido no ano anterior ( $t - 1$ ), com base em dados de dois anos antes ( $t - 3$ ). Assim, o rendimento domiciliar *per capita* estadual em 2015 é o parâmetro para o cálculo, em 2017, dos índices a serem adotados para a transferência de recursos para 2018.

GRÁFICO 4

**Brasil: renda domiciliar *per capita* efetiva, por estado (2016-2014 e 2017-2015)**  
(Em R\$)

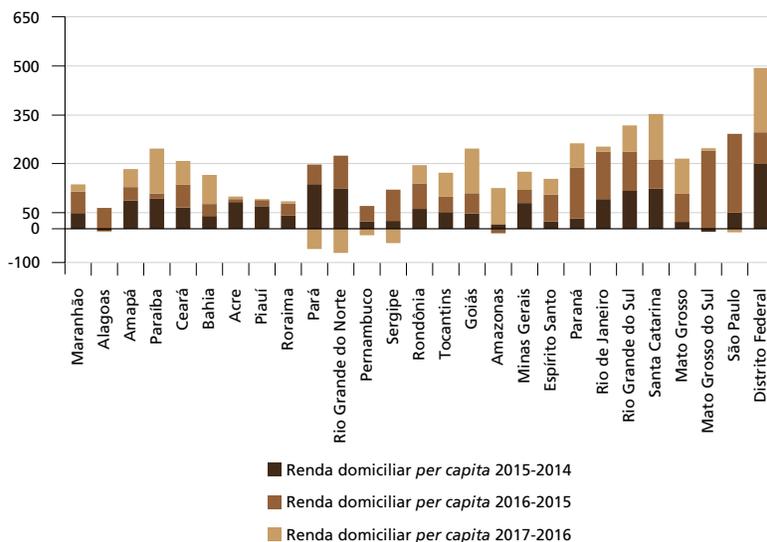


A diferença entre o rendimento domiciliar *per capita* efetivo no ano referencial ( $t - 3$ ) e no ano-base ( $t - 1$ ) mostra as fortes variações entre os estados, cujas diferenças provocam efeitos semelhantes na alocação de recursos via transferências aos estados. Tomando como exemplo o estado do Rio Grande do Norte, a definição do seu indicador para as transferências a serem recebidas pelo estado, em 2017, calculado em 2016 (tendo como referência o ano de 2014), apresenta uma diferença de mais de R\$ 223,00, enquanto o indicador para 2018, definido em 2017 com base em 2015, apresentou uma diferença de apenas R\$ 26,00. Esta defasagem tem impacto direto no cálculo do índice e promove uma alta volatilidade nos recursos repassados, dependendo da dinâmica efetiva da renda domiciliar *per capita*, afetada por diversos outros fatores, como o nível de emprego.

A variação anual do rendimento domiciliar *per capita* (gráfico 5) mostra um quadro de deterioração nas desigualdades de renda familiar entre os estados, dados os diferenciais maiores de crescimento nos estados mais ricos, a despeito do comportamento das transferências.

Enquanto o Maranhão apresenta incremento na renda domiciliar de R\$ 48,00 entre 2014 e 2015, de R\$ 66,00 entre 2015 e 2016 e de R\$ 22,00 entre 2016 e 2017, o Distrito Federal varia, nos mesmos períodos, R\$ 199,00, R\$ 97,00 e R\$ 197,00. Uma forma de amenizar estas distorções seria adotar ajustes regulares entre os índices calculados, com base no comportamento passado, corrigidos pelos valores *efetivos*. Isto seria possível com revisões de critérios a cada quatro ou cinco anos.

GRÁFICO 5  
Brasil: variação anual da renda domiciliar *per capita*, por estado (2014-2017)  
(Em R\$)



Fonte: IBGE.

Os elementos limitados de demanda do modelo brasileiro consideram apenas os valores anuais absolutos dos dois indicadores. Não se preveem indicadores relativos – de comparação entre estados – nem revisões periódicas que considerem as diferentes dinâmicas socioeconômicas estaduais, fundamentais no contexto de profundas desigualdades entre os estados brasileiros. Tampouco são considerados aspectos estruturais intrínsecos aos critérios usados, relevantes para a adequada provisão de serviços públicos, tais como: estrutura etária da população; grau de escolaridade; nível de consumo de bens privados; estrutura de emprego local; e os tipos e os custos dos serviços públicos demandados.

Os resultados anteriores mostram que os parâmetros de demanda adotados pelo Brasil não são suficientes para alcançar a equalização das capacidades fiscais próprias e disponíveis dos estados e, muito menos, a redução das suas diferenças socioeconômicas. Critérios semelhantes aos utilizados pelo Canadá e pela Austrália, visando equilibrar as capacidades próprias fiscais dos estados e, no último caso, as necessidades de despesas, podem ser adaptados ao caso brasileiro, considerando a receita própria ou, especialmente, a receita disponível como base para a equalização fiscal nacional.

Às capacidades fiscais disponíveis díspares correspondem níveis estaduais de despesa *per capita* também desiguais, indicando a incompatibilidade entre as demandas sociais e as ofertas de serviços públicos locais, ambas heterogêneas e desiguais (Mendes, 2013). Os modelos canadense e australiano, ao conterem elementos de equalização prevendo tais objetivos de compatibilização integral, de caráter estrutural, podem servir de referência ao aprimoramento do modelo brasileiro.

Um sistema ideal de equalização deve conter uma *visão sistêmica* das capacidades fiscais estaduais, apresentada pelos dois países referenciais, sendo particularmente importante no caso brasileiro, tendo em vista as grandes diferenças nas estruturas socioprodutivas estaduais, as fortes distorções nas transferências constitucionais, bem como os diferentes critérios e impactos de outros instrumentos de repasses de recursos aos estados (voluntários e de fundos setoriais, por exemplo).

As transferências de fundo a fundo aos estados no financiamento das ações em educação e saúde tomam como referência a receita tributária própria e os recursos de transferências de impostos. É o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)<sup>20</sup> e do Fundo Nacional de Saúde (FNS). Não é difícil perceber o entrelaçamento entre as desigualdades territoriais e as discrepâncias nas

---

20. A EC nº 53/2006 substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (Fundef) pelo Fundeb, cuja fonte de recursos incorporou novas transferências obrigatórias, mantendo todas as anteriores, inclusive o FPE. Esta emenda foi regulamentada pela Medida Provisória nº 339/2006, e os descontos correspondentes efetivados a partir de janeiro de 2007. A Medida Provisória foi transformada na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Atualmente, a dedução do FPE para o Fundeb é de 20% do valor do repasse.

capacidades fiscais dos estados para proverem serviços públicos nestas áreas compatíveis com suas demandas sociais específicas.

As assimetrias nos orçamentos estaduais terminam impactando a distribuição de transferências para setores específicos, como a educação, visto que parte delas corresponde ao Fundeb, calculado por estado em razão da vinculação da receita de impostos e de transferências. A situação é amenizada pela complementação dada pela União, que transfere recursos aos estados que não atingirem um piso mínimo de recursos para a educação estabelecido nacionalmente.

Outro problema é um potencial recuo dos repasses voltados ao custeio de programas ligados a investimentos naquelas áreas de educação e saúde, mas, também, em saneamento, habitação, infraestrutura urbana etc. Programas de investimento nestas áreas são os mais sensíveis aos cortes orçamentários, justamente aqueles que poderiam contribuir de maneira mais incisiva para a redução nas disparidades territoriais quanto ao grau de desenvolvimento socioeconômico dos estados.

O Brasil vem adiando a transição para um modelo mais adequado – sistêmico e estrutural – de equalização fiscal para os estados, em parte devido ao debate sobre uma reforma tributária ampla, alterando as fontes de financiamento das transferências, e em parte devido ao receio dos estados de perdas tributárias associadas a qualquer tipo de mudança tributária. Assim, o país vive em uma encruzilhada quanto à necessária reforma (Mendes, 2021) do principal mecanismo de equalização fiscal para os estados (FPE): todos querem mudar o sistema, mas todos resistem a mudar.

A revisão nos critérios de partilha das transferências intergovernamentais é um passo necessário em direção à equalização da capacidade fiscal dos estados, mas a própria institucionalidade é sujeita a muitas controvérsias. O STF exigiu mudanças nos coeficientes de repartição do FPE, calculados pelo TCU, após julgar que os critérios então vigentes eram inconstitucionais, uma vez que falhavam em compensar as unidades economicamente frágeis. A mudança promovida por conta desta determinação, em 2015, não alcança resultados práticos até hoje. Esta pode ser, também, a oportunidade de rever a *institucionalidade* do instrumento, na direção da criação de uma comissão nacional semelhante às existentes na Austrália e no Canadá, capaz de rever sistematicamente o desenho, a aplicação e os resultados do sistema de equalização do país.

Cabe ressaltar que os principais fluxos de recursos do governo federal para os estados e municípios não foram incorporados ao “teto de gastos” (EC nº 95/2016):<sup>21</sup> repasses por repartição de receita (como o FPE); repartição da

---

21. A EC nº 95/2016 implanta o Novo Regime Fiscal com um teto para as despesas primárias da União a ser observado durante vinte anos, com base nos gastos de 2016, reajustado anualmente pelo IPCA/IBGE, para garantir a sustentabilidade da dívida pública federal.

contribuição do salário-educação; complementação da União ao Fundeb; fundo constitucional do Distrito Federal; e compensações financeiras pela produção e exploração de petróleo e gás natural, recursos hídricos para geração de energia elétrica e de outros recursos minerais. Isto constitui vantagem aos governos estaduais, que não sofrem contingenciamento destes recursos.

Contudo, é preciso considerar os impactos da EC nº 95/2016 nas transferências por repartição de receita para os estados e os municípios não computadas no teto dos gastos. À medida que o PIB nacional volte a crescer de maneira sustentável e a arrecadação do IPI e do IR responda positivamente a este movimento, as esferas subnacionais obteriam ganhos de receita. Mas, o contrário pode, também, acontecer. Uma parcela dos dispêndios com saúde e educação estaria protegida pela vinculação das receitas, mas o custeio destas áreas depende de repasses do governo federal, particularmente nas regiões mais carentes. Havendo queda dos repasses, em razão do teto de gastos, tem-se o risco de desorganização das redes públicas de prestação de serviços locais.

Os impactos do Novo Regime Fiscal instituído pela EC nº 95/2016 estão sujeitos a discussões, ainda, mas os efeitos sobre o crescimento e os indicadores socioeconômicos são importantes no contexto dos estados e das transferências federais, em particular do FPE. Sem reformas nestes instrumentos compensatórios e na reversão de despesas obrigatórias, o ajuste recairá principalmente sobre os investimentos públicos, reduzindo o alcance de redução das desigualdades socioeconômicas estaduais. Levando-se em conta que os estados e os municípios menos desenvolvidos têm pouca capacidade de contribuir nesta matéria, a queda dos investimentos federais não tende a ser compensada por estas esferas de governo. Não havendo compensação em investimentos por parte do setor privado, também, como reverter o quadro recessivo nacional atual de maneira sustentável?

## 5 CONCLUSÃO

As funções estatais envolvem aspectos alocativos, distributivos, estabilizadores e reguladores. A teoria do federalismo fiscal e das finanças públicas discute cada um destes aspectos no sentido de definir os papéis, as responsabilidades e as condições necessárias para que cada nível de governo – federal, estadual e municipal – compatibilize as capacidades de recursos disponíveis com as necessidades e as demandas sociais específicas por bens e serviços públicos.

O instrumento de transferência de recursos fiscais do governo federal brasileiro aos estados não promove equalização fiscal como os modelos canadense e australiano, que podem ser adaptados ao caso nacional. As transferências afetam as capacidades fiscais próprias e disponíveis estaduais, nem sempre compatíveis com as necessidades sociais e os custos de provisão de bens e serviços públicos.

A implantação de um modelo de equalização fiscal no país envolve uma revisão das características básicas do mecanismo atual, em comparação aos dois países referenciais. As fontes de financiamento dos instrumentos adotados são distintas, mas prevalece o fundamento de que não apenas repasses obrigatórios de recursos federais compensam as capacidades fiscais próprias estaduais. O grau de equalização perseguido pelo instrumento depende, no lado da oferta, da capacidade fiscal disponível dos estados em prover bens e serviços públicos de padrão nacional e, no lado da demanda, do uso do recurso público para atender às necessidades socioeconômicas específicas locais.

O restrito modelo brasileiro, com dois indicadores de demanda – população e rendimento domiciliar *per capita* –, ignora que os recursos transferidos atuam apenas como fator complementar das capacidades fiscais próprias estaduais. O modelo confunde o desenho do instrumento (critérios) com o objetivo de um mecanismo de equalização. As diferentes capacidades fiscais próprias e disponíveis dos estados brasileiros são dependentes das diferentes estruturas produtivas estaduais, que, por sua vez, refletem-se nos parâmetros populacionais e de rendimento domiciliar *per capita* estadual.

Mesmo que o *objetivo* do FPE fosse equalizar apenas os rendimentos domiciliares *per capita* estaduais, as diferentes capacidades fiscais próprias e disponíveis dependem das condições socioeconômicas e infraestruturais locais. Os recursos disponíveis estaduais, que incluem o FPE, para a provisão de bens e serviços públicos precisam tratar de dois fatores: de demanda (necessidade social) e de oferta (capacidade fiscal).

Isso fica mais patente, ainda, em relação às receitas *disponíveis* dos estados, que constituem o saldo final de recursos recebidos e distribuídos pelos e para os estados, incluindo outras transferências voluntárias, discricionárias e para as áreas de saúde e educação. No caso brasileiro, a adoção de um critério de equalização levando em conta os recursos disponíveis, em vez das receitas próprias dos estados, como nos moldes canadenses e australianos, permitiria uma adequação mais simples e direta das capacidades fiscais dos estados para dotá-los, inicialmente, de condições de recursos compatíveis com as condições socioeconômicas locais. Ao mesmo tempo, os custos de provisão, no modelo australiano, tendem a ser maiores em estados mais pobres e menos populosos, perante a falta de estrutura e de escala econômica (congestionamento) necessárias à melhor oferta de bens e serviços públicos.

A capacidade fiscal própria dos estados depende do ICMS e do IPVA, que estão mais associados ao mercado consumidor do que às suas estruturas produtivas. A capacidade fiscal própria das províncias no Canadá tem como base a arrecadação de impostos sobre a renda e a produção industrial pelos próprios estados.

No Canadá, esta arrecadação incide sobre uma estrutura de produção e renda já em níveis convergentes ou, pelo menos, não tão desiguais quanto no Brasil. No caso australiano, o IPVA é semelhante ao ICMS brasileiro. Este tributo, no Brasil, é o foco da guerra fiscal entre os estados e tem impacto diferenciado nas capacidades fiscais próprias estaduais. As receitas do governo federal brasileiro sobre a renda (IR) e a produção industrial (IPI), em grande parte provenientes de estados mais ricos, dependem da estrutura produtiva e de seu reflexo na renda das famílias.

Por fim, a institucionalidade na *governança* do sistema de equalização é quase nula no caso brasileiro, com os modelos canadense (fóruns entre governos federal e provinciais) e australiano (CGC) podendo servir de referência para a criação de uma comissão nacional bipartite (União e estados) ou mesmo tripartite (mais os municípios), na linha do que ocorre no Sistema Único de Saúde (SUS). Arranjos federativos e institucionais, tais como os consórcios públicos, possibilitam reunir recursos de diferentes entes que sejam adequados à oferta de bens e serviços públicos compartilhados e compatíveis com as condições socioeconômicas e de infraestrutura das produções locais conjuntas, no território ampliado.

É mais do que patente a necessidade de transformar a alocação de recursos fiscais entre os estados brasileiros em um *sistema de equalização fiscal*, adaptando algumas regras e critérios flexíveis previstos nos modelos australiano e canadense. A transição a um novo modelo nacional de equalização, como tratado aqui, exigiria um difícil acordo político e uma implantação ao longo do tempo, demandando novas discussões e estudos. Mas consiste em processo essencial para o alcance dos objetivos constitucionais de maior convergência socioeconômica entre os estados brasileiros.

## REFERÊNCIAS

- AUSTRALIA. Commonwealth Grants Commission. **Report on GST revenue sharing relativities**: 2018 update. Canberra: CGC, 2018. Disponível em: <[https://www.cgc.gov.au/sites/default/files/2021-11/u2018\\_-\\_final\\_report.pdf](https://www.cgc.gov.au/sites/default/files/2021-11/u2018_-_final_report.pdf)>.
- BAILEY, Stephen. **Public sector economics**: theory, policy and practice. Basingstoke: Macmillan, 1995.
- BÉLAND, Daniel *et al.* **Fiscal federalism and equalization policy in Canada**. Toronto: University of Toronto Press, 2017.
- BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. **Fiscal federalism**: principles and practice of multiorder governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BUCHANAN, James. Federalism and fiscal equity. **American Economic Review**, v. 40, n. 4, p. 583-599, 1950.

COPPEL, Jonathan. The economic impacts of HFE: lessons from Australia. *In: ANNUAL MEETING OF THE OECD NETWORK ON FISCAL RELATIONS ACROSS LEVEL OF GOVERNMENT*, 14., 2018, Paris. **Proceedings...** Paris: OECD, 2018.

FEEHAN, James. **Canada's equalization program**: political debates and opportunities for reform. Montreal: IRPP, 2020. (IRPP Insight, n. 30).

FNP – FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **G100**: um grupo formado pelas fragilidades do sistema federativo do Brasil. Distrito Federal: FNP, dez. 2020. (Nota Técnica). Disponível em: <<https://bit.ly/3TsLaRy>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

GRUBER, Jonathan. **Public finance and public policy**. New York: Worth Publishers, 2016.

MENDES, Constantino. **A demanda por serviços públicos municipais no Brasil**: a abordagem do eleitor mediano revisitada. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Gasto público, desigualdades regionais e arranjos federativos. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 3, p. 85-91, 2013.

\_\_\_\_\_. Equalização fiscal no Brasil: distorções e proposta para o caso dos estados. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 49-58, 2021.

MUSGRAVE, Richard. **The theory of public finance**: a study in public economy. New York: McGraw-Hill, 1959.

OATES, Wallace. The theory of public finance in a federal system. **The Canadian Journal of Economics**, v. 1, n. 1, p. 37-54, Feb. 1968.

\_\_\_\_\_. **Fiscal federalism**. New York: Harcaut Brace Jovanovich, 1972.

PRADO, Sérgio. (Coord.). **FPE**: equalização estadual no Brasil – alternativas e simulações para a reforma. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2010. v. 1. 162 p.

SHAH, Anwar. **Horizontal fiscal equalization in Australia**: peering inside the black box. Washington: Brookings Institution, 2017. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/323402416>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005.

TIEBOUT, Charles. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

LANGØRGEN, Audun. **A structural approach for analyzing fiscal equalization**. Oslo: Statistics Norway, 2012. (Discussion Papers, n. 75).

MASLIN, Tahlia. **Punishing productivity**: a comparison of equalization programs in Australia and Canada. Winnipeg: FCPP, 2010. (Policy Series, n. 85).

TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: IMF, 1997.

\_\_\_\_\_. **Reforming the revenue**: sharing fund for the states (FPE). Washington: IDB, Feb. 2013. (Discussion Paper, n. 216).

WELLISH, Dietmar. **Theory of public finance in a federal state**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

## A POSSIBILIDADE DE MUDANÇA EM PLENA TEMPESTADE: NOVOS VENTOS NO HORIZONTE<sup>1</sup>

Mônica Mora<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro tem como preceito constitucional o regime federativo. Esse tipo de organização afigura-se pela existência de diferentes níveis, ou camadas de governo, atuando em múltiplas dimensões no território nacional. A gestão das diferenças, em acordo com as idiosincrasias de cada nação, leva a que ela seja própria e específica em cada experiência nacional. No caso do Brasil, a autonomia dos governos subnacionais permite uma ação estratégica, na medida em que os governos são muito mais que simples operadores da política definida no governo federal.

A autonomia presente, e desejada, pelo regime federativo, contudo, muitas vezes não significa que entes da Federação tão díspares disponham de capacidade técnica para identificar as alternativas possíveis que conduzam ao desenvolvimento e tampouco se articulem em um projeto nacional articulado. A autonomia é compatível com a elaboração de propostas de políticas públicas, a partir de diretrizes nacionais, de modo que as múltiplas dimensões do Estado brasileiro sejam trabalhadas e articuladas sob a forma de políticas coordenadas, seguindo um planejamento estratégico.

Ou seja, é importante definir objetivos e metas e traçar uma trajetória para atingi-los, permitindo que as especificidades produzam vocações que, se exploradas, criariam as condições necessárias para a capacidade potencial do país ser atingida. Ao longo desse processo, o Estado pode desempenhar um papel de articulador e fomentador da iniciativa privada, seja como um indutor da demanda agregada, seja por meio de ações específicas, orientando estrategicamente e sustentando medidas que fomentem o desenvolvimento econômico, de modo a consolidar vocações.

---

1. A autora agradece aos pareceristas anônimos pelas sugestões à versão anterior deste artigo, publicado no *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) nº 30, ressaltando que, evidentemente, erros e omissões são de sua inteira responsabilidade.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dimac/Ipea). *E-mail*: <monica.mora@ipea.gov.br>.

A inserção do Estado brasileiro nas últimas décadas foi claudicante. As premissas do Consenso de Washington<sup>3</sup> disputaram espaço com a defesa da intervenção estatal. Neste capítulo, recuperaremos a história das finanças estaduais e, a partir dela, serão apresentadas alternativas em que algumas das políticas atribuídas ao Consenso de Washington possam criar o espaço fiscal necessário para que o desenvolvimento econômico seja articulado pelo Estado.

Discussões sobre o papel desempenhado pela política fiscal no crescimento econômico e pela intervenção do estado na economia, como indutor do desenvolvimento, foram impulsionadas recentemente pela retração da oferta de trabalho e pela ruptura da relação entre investimento e emprego. A possibilidade de o investimento estatal impulsionar as vocações locais simboliza também a perspectiva de construção de cadeias de produção capazes de absorver mão de obra e evitar a sobrecarga dos sistemas de proteção social.

No Brasil, os sistemas de proteção social, articulados em um “quadripé” fundamentado em educação, saúde, assistência social e previdência, em acordo com os preceitos constitucionais, foram constituídos em resposta às demandas da Carta Magna de 1988.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), também conhecida como Constituição Cidadã, buscou assegurar direitos sociais básicos como um mecanismo para atenuar as disparidades socioeconômicas. O texto constitucional estabeleceu competências concorrentes para a maioria dos serviços providos pelo setor público, mas, ao longo do tempo, passou a ocorrer uma especialização por nível de governo.

Gradualmente, na condição de entes da Federação, os governos estaduais e municipais passaram a desempenhar uma função estruturante no Estado brasileiro, à medida que gradualmente assumiram um papel essencial na provisão de serviços públicos voltados para educação, saúde e segurança pública.

O financiamento das políticas sociais tendeu a absorver parte expressiva do orçamento dos governos federal e subnacionais, dada a magnitude do desafio. Pisos de gasto para a saúde e para a educação foram instituídos com a finalidade de assegurar o financiamento tripartite. Adicionalmente, a provisão desses serviços, intensiva em capital humano, implicou a contratação de funcionalismo público.

---

3. O Consenso de Washington, conforme resgatado por Batista (1994), foi a consolidação de uma série de propostas defendidas por organismos multilaterais no encontro *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, realizado em 1989, com a intenção de fundamentar e estimular a implementação do ideário neoliberal na América Latina. Neste capítulo, defende-se especificamente que a capacidade de os governos subnacionais organizarem suas contas cria o espaço fiscal, ideia defendida pelos organismos multilaterais e implícita no Consenso de Washington, o que potencialmente pode contribuir para o desenvolvimento. Cabe mencionar que o objeto de discussão são os governos subnacionais, e eles, por não emitirem moeda, têm autonomia limitada para realizar políticas fiscais ativas.

Paralelamente, mecanismos de controle ao gasto e ao endividamento, materializados sob a forma de regras fiscais, foram estabelecidos para evitar desequilíbrios nas contas públicas dos estados e dos municípios, pois, ao contrário do que ocorre em nível federal, os governos subnacionais não vinculam gastos a uma agenda macroeconômica e dispõem de instrumentos muito limitados para lidar com crises.

Os desequilíbrios fiscais, em geral, são associados ao crescimento das despesas obrigatórias – associadas frequentemente a gastos com funcionalismo em educação, saúde e segurança. Portanto, as regras no Brasil consistem em um instrumento para evitar que gastos correntes obrigatórios comprimam as demais categorias. No limite, em casos extremos, esses gastos podem inclusive extrapolar o orçamento, de tal modo que sequer haja recursos para o pagamento de serviços da dívida e de pessoal.

Resguardar a capacidade de gasto estadual, por meio da imposição de regras fiscais, significa preservar a capacidade de investir e de prover serviços públicos e, paradoxalmente, a autonomia fiscal, uma vez que se define aqui autonomia fiscal como a capacidade de pagar suas contas, com espaço para despesas de capital, sem precisar negociar com o governo federal – pois essa repactuação frequentemente leva a perdas de grau de liberdade na condução das finanças públicas estaduais. “O estabelecimento de controles assemelha-se ao pedido de Ulisses, na Odisseia, de que os marujos o amarrem ao mastro dos navios para se evitar o canto das sereias. Tem-se ciência da falibilidade humana e dos limites da atuação dos estados enquanto entes federados.”<sup>4</sup>

Argumentos a favor de uma racionalização do uso dos recursos públicos não significam a defesa de cortes reais de salário ou de uma reforma administrativa; ao contrário, as regras fiscais asseguram a sustentabilidade dos gastos, ao conferir consistência intertemporal, e evitam medidas extremas. Novas tecnologias criam condições, por exemplo, de reduzir a reposição de funcionários ou de realocá-los em outras funções, sempre em prol do interesse público. As regras fiscais, se bem aplicadas, podem simbolizar um impulso no processo de melhor alocação dos recursos disponíveis.

O ajuste fiscal das despesas correntes não pode ser reduzido a um fim em si mesmo. Pode, sim, criar as condições necessárias para um novo ciclo de investimento, por meio da mudança da composição do gasto público subnacional, contribuindo para o desenvolvimento econômico sustentável em termos ambientais e de forma inclusiva.

---

4. Essa metáfora foi feita por um dos generosos pareceristas anônimos. Não tinha como não reproduzi-la aqui, pois descreve exatamente o papel das regras fiscais no âmbito subnacional.

Discute-se neste capítulo o papel desempenhado pelas regras fiscais para governos subnacionais em regimes federativos, como mecanismo de controle e, portanto, como instrumento para assegurar a autonomia fiscal dos governos subnacionais no médio e longo prazo. Isso será demonstrado por negação. Ou seja, a ineficiência das regras fiscais levou a uma queda do gasto em variáveis discricionárias – pelo maior comprometimento da receita com gastos correntes obrigatórios – e a uma perda de autonomia fiscal. Se as regras fossem efetivas, não teria ocorrido a redução do espaço fiscal, ou a piora dos serviços, com desmonte de serviços de qualidade, ou mesmo a perda de autonomia fiscal – consubstanciada no limite no estado do Rio de Janeiro, com os recursos orçamentários sequer suficientes para o pagamento da folha do funcionalismo e com necessidade de adesão ao Programa de Recuperação Fiscal.

E se as regras fiscais fossem efetivas?

Supondo restrições ao crédito, argumenta-se que as regras fiscais consistem em uma condição necessária no âmbito subnacional para a estruturação de espaço fiscal para o investimento estatal, ainda que não seja condição suficiente para a implementação de um projeto de desenvolvimento impulsionado pelo Estado. O pleno uso das capacidades estatais, portanto, não pode ser atribuído estritamente a recursos disponíveis. Em 2020, em plena pandemia da covid-19, os governos estaduais no agregado tiveram um aumento significativo da disponibilidade de caixa, em circunstâncias similares àquela imposta pelas regras fiscais, e isso pode ajudar a compreender os desafios de articular investimentos em prol de uma agenda de desenvolvimento.

Este artigo inicialmente trata de política fiscal e capacidades estatais, fundamentando a importância de regras fiscais – as quais não são compreendidas com um fim em si mesmas, mas, sim, potencialmente articuladas em um projeto que visa ao desenvolvimento das vocações locais impulsionadas pela intervenção estatal. Subsequentemente, são abordados o conceito de *soft budget constraint* (restrição orçamentária suave, considerado uma das justificativas para o uso de regras fiscais para estados e municípios) e os alicerces institucionais no Brasil, tecendo, ao final, algumas críticas ao arcabouço conceitual e institucional. Em seguida, são discutidos o modelo de provisão de serviços públicos oriundo da CF/1988, o desequilíbrio fiscal e as consequências da exacerbação, com a perda de autonomia fiscal, explicitadas por meio do Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Na seção seguinte, as finanças públicas em 2020 surgem como simulação para o *hard budget constraint* (restrição orçamentária rígida). Nessa seção, introduz-se a discussão do espaço fiscal como condição necessária, mas não suficiente, para o investimento estatal. Ilustra-se a seção com entrevistas com secretários de Fazenda estaduais, realizadas no âmbito de um projeto conjunto do Ipea e do Banco de Desenvolvimento da América Latina (Corporación Andina de Fomento – CAF),

sobre regras fiscais, em que a questão do investimento foi tratada, assim como a experiência do Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo (Funes) e do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG). Ao fim, as considerações finais articulam as diferentes seções.

## 2 POLÍTICA FISCAL, CAPACIDADES ESTATAIS E REGRAS FISCAIS

A teoria macroeconômica está permanentemente em busca de alternativas para lidar com desafios impostos pela conjuntura econômica.<sup>5</sup> Níveis elevados de desemprego mesmo com a retomada da economia sugerem um processo de mudança no padrão de crescimento econômico, caracterizado pela redução da capacidade da economia de gerar empregos, seja no âmbito do setor público, seja por meio da iniciativa privada (Braga, 2021). Paralelamente, há dificuldades de sustentar elevados níveis de crescimento.

Incluir por meio do mercado do trabalho um crescente contingente de trabalhadores e assegurar elevados níveis de crescimento que sejam consistentes, com sustentabilidade ambiental, constituem um desafio tanto para economias desenvolvidas quanto em desenvolvimento.

A teoria econômica tradicional defrontou-se com a necessidade de buscar alternativas que dessem conta desse desafio. E isso era fundamental uma vez que a China despontava com um modelo de crescimento calcado na intervenção do Estado na economia, obtendo resultados compatíveis com o desenvolvimento econômico e se consolidando como a segunda maior economia mundial (Jabbour e Gabriele, 2021). Diante disso, foi retomado o debate sobre a possível eficácia da intervenção estatal na economia por meio de políticas fiscais ativas.

A discussão sobre o papel do estado na economia remonta ao século XX, mais especificamente à década de 1930.<sup>6</sup> Keynes (1936) discutiu a possibilidade da intervenção do Estado na economia por meio da política fiscal ativa e da coordenação macroeconômica. Na obra, o autor revê a lógica prevaiente ao contestar a Lei de Say (suposição de que a oferta cria sua própria demanda) e introduzir o princípio da demanda efetiva.

A Lei de Say originalmente considerava que a oferta criava a sua própria demanda agregada, com a economia disposta de mecanismos intrínsecos que a conduziam ao pleno uso dos fatores de produção. A questão central consistia em obter o uso mais eficiente dos recursos disponíveis. Desse modo, o governo concorria com a iniciativa privada por recursos escassos: assim, a política fiscal

---

5. A discussão de Blanchard e Summers (2017) mostra o impacto potencial sobre o uso de instrumentos de política macroeconômica decorrente de crises profundas na economia, inclusive com a possibilidade de revolucionar a teoria econômica.

6. Snowdon e Vane (2005) e Deane (1978) apresentam resumidamente as ideias de Keynes.

ativa tinha como contrapartida uma redução dos investimentos privados. Implicitamente, a Lei de Say pressupunha que a economia estava em sua fronteira de produção, sem espaço para o uso da política fiscal como instrumento macroeconômico – afinal, a economia trabalhava, por definição, com pleno emprego dos fatores de produção.

Em contraposição, o princípio de demanda efetiva fundamentava-se no fato de a economia capitalista não fazer uso pleno dos fatores de produção disponíveis. Portanto, o problema central não estava na esfera da oferta, mas, sim, em uma insuficiência de demanda efetiva estrutural. Cabia ao Estado atuar de modo a sustentar a demanda agregada. Como a economia não operava na fronteira da produção, os investimentos estatal e privado não concorriam por recursos escassos; eram complementares, com os gastos estatais estimulando a iniciativa privada (Keynes, 1936).

Implicitamente, Keynes se fundamentava no que se pode chamar de paradoxo da parcimônia. A poupança em termos macroeconômicos não seria responsável por financiar o investimento. Ao contrário, ela seria resultado das decisões de investir. O investimento definia o produto e, por resíduo, seria obtida a poupança. Portanto, as decisões de investimento não estavam subordinadas à poupança prévia e tampouco o produto seria limitado por uma fronteira de produção dada (Keynes, 1936; Carvalho, 1992; Oreiro, 2011).

Teorias macroeconômicas *mainstream* até a década de 2010 restauraram a Lei de Say. Monetaristas, novos clássicos e o novo consenso, que se autodenominava novo keynesiano, defendiam versões revistas da Lei de Say e divergiam do uso da política fiscal ativa (Snowdon e Vane, 2005; Lopreato, 2006).

Atualmente, diferentes economistas, com contribuições relevantes à construção da teoria macroeconômica, estão resgatando a política fiscal como um instrumento potencialmente relevante para induzir o crescimento da economia e o emprego (Blanchard e Summers, 2017). Conforme é notório, investimento estatal fomenta a demanda agregada e, potencialmente, desempenha um papel fundamental sobre a oferta agregada, já que pode afetar positivamente a produtividade sistêmica, produzindo, portanto, externalidades positivas na economia. Assim, os investimentos têm efeitos de curto prazo sobre a demanda agregada – sendo importante instrumento para lidar com crises econômicas – e de longo prazo sobre a oferta agregada, supondo que os investimentos foram estruturados e articulados a partir de um projeto estratégico.

Entretanto, ainda que o investimento público, sob a égide de uma política fiscal ativa, supondo-o estratégico, seja estruturante, isso não é suficiente. A retomada do crescimento econômico não está necessariamente tendo como contrapartida o aumento do emprego, rompendo, por isso, com a teoria

keynesiana tradicional. Há, pois, desafios a serem suplantados: surge a alternativa da intervenção estratégica do Estado na economia, de modo a reduzir o desemprego e impulsionar o desenvolvimento econômico sustentável em termos ambientais. Nesse processo, a política industrial ressurgiu como um recurso-expediente para se alcançar o desenvolvimento econômico.<sup>7</sup>

Nesse sentido, a dinâmica econômica regional pode desempenhar um papel essencial para assegurar o desenvolvimento local e, mais, como um instrumento para ampliar a base de arrecadação. Essencialmente, é importante dispor de um plano de desenvolvimento local e regional articulado com uma política nacional. Ou seja, torna-se necessária uma estratégia de longo prazo com metas e objetivos para que as iniciativas do governo não sejam esvaziadas por ações isoladas e desarticuladas. A concretização da vocação local produz dinamismo econômico e arrecadação. Conforme sintetizado por Monteiro Neto (2013, p. 8),

o gasto em investimento tem o potencial de revelar as escolhas mais estratégicas feitas pelas administrações públicas estaduais de maneira a tornar a economia local mais competitiva, ou a criar e atrair novos setores produtivos para esta economia, promovendo sua transformação estrutural.

Em países organizados sob a forma de federação, a vocação local pode ser impulsionada pelas capacidades estatais subnacionais. Capacidades estatais são um conceito que abarca simultaneamente as dimensões econômico-fiscal e político-institucional. Ambas se articulam entre si e definem, em última instância, as possibilidades e os limites de os entes da Federação contribuírem para a construção de um ambiente favorável ao desenvolvimento.

O pleno uso das capacidades estatais, ou governativas, está associado à existência de espaço fiscal para investimento. Ainda que condição necessária para a construção de um ambiente favorável ao desenvolvimento, o espaço fiscal não é condição suficiente. O projeto de desenvolvimento em uma articulação das capacidades político-institucionais e econômico-fiscais define o pleno uso das capacidades estatais e a construção de um ambiente favorável. Conforme Monteiro Neto (2013, p. 9),

os governos subnacionais precisam estar dotados do que será denominado aqui capacidades governativas: o amplo conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros (capacidades econômico-fiscais) e os recursos políticos e institucionais (capacidades institucionais) para promover o desenvolvimento.

---

7. A proposta do Plano Biden nos Estados Unidos reforça essa posição.

Governos subnacionais não emitem moeda e, portanto, não dispõem de soberania. Portanto, esses governos lidam, em princípio, com restrição orçamentária. O financiamento dos recursos necessários para exercer capacidades estatais depende da gestão orçamentária e da alocação dos recursos entre diferentes usos.

As regras fiscais para governos subnacionais criam o espaço fiscal para que as capacidades estatais sejam exercidas, na medida em que permitem a mudança da composição do gasto, ou seja, disponibilidade para aumentar os investimentos. Portanto, as regras consistem em um instrumento para evitar que gastos correntes comprimam todas as demais categorias.

### 3 REGRAS FISCAIS

#### 3.1 Referencial teórico tradicional

O modelo macroeconômico define, em última instância, os limites e as possibilidades da intervenção do Estado na economia (Snowdon e Vane, 2005). Consequentemente, os modelos fundamentam ou não o uso das regras fiscais pelo governo federal. Modelos macroeconômicos calcados no princípio de demanda efetiva atribuem à política fiscal um papel dinamizador na economia, enquanto o *hard budget* é tradicionalmente utilizado como um instrumento para o equilíbrio fiscal intertemporal no contexto da teoria neoclássica, que se caracteriza pela maximização de recursos escassos. Os instrumentos fiscais, contudo, estão subordinados à possibilidade de emitir moeda.

A lógica das finanças públicas subnacionais difere da federal, pois estados e municípios não emitem moeda, dispondo de instrumentos limitados para lidar com desequilíbrios fiscais e financeiros e, portanto, defrontam-se com restrições orçamentárias. Em regimes federativos, as regras fiscais para governos subnacionais evitam desequilíbrios fiscais e preservam a capacidade de gasto.

A existência de regras fiscais eficazes seria classificada como *hard budget constraint*, enquanto a presença de *soft budget constraint* se caracterizaria da seguinte maneira.

Portanto, haveria um problema de *soft budget constraint* se os governos subnacionais supusessem que de fato não há uma restrição orçamentária absoluta, e poderiam ter incentivos a gastar supondo repasses da União em caso de despesas superiores à receita (Kornai, 1986, p. 2, tradução nossa).<sup>8</sup>

---

8. "The softening of the budget constraint appears when the strict relationship between expenditure and earnings has been relaxed, because excess expenditure over earnings will be paid by some other institution, typically by State. A further condition of softening is that the decision-maker expects such external financial assistance with high probability and this probability is firmly built into this behavior".

### 3.2 Regras fiscais: arcabouço institucional no Brasil

A Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), definiu o arcabouço institucional sobre o qual hoje se assentam as regras fiscais no Brasil.<sup>9</sup> A sustentabilidade fiscal seria alcançada por meio de limites ao endividamento e ao gasto com pessoal. A LRF estabeleceu limites para o gasto com pessoal (reforçando os já existentes) e deliberou que os limites ao endividamento deveriam ser instituídos por resolução do Senado.

A definição de limites globais ao endividamento para os três níveis de governo, em resposta à demanda da LRF, deu-se pela Resolução do Senado nº 40, de 20 de dezembro de 2001, segundo a qual a dívida consolidada líquida ao final do 15º exercício financeiro não pode exceder:

- no caso dos estados e do Distrito Federal, duas vezes a receita corrente líquida (RCL); e
- no caso dos municípios, 1,2 vez a RCL.

O ajuste da dívida em direção ao limite global deveria ocorrer com a diminuição de um quinze avos a cada exercício financeiro.

Adicionalmente, há um conjunto de regras para a tomada de empréstimos, gradualmente construído, que, na prática, funciona como mais uma barreira na contratação de operações de crédito. Por exemplo, os critérios definidos com base na capacidade de pagamento (Capag), metodologia de cálculo de que depende a concessão de garantias pelo governo federal. Em geral, os potenciais credores dos governos subnacionais condicionam a liberação à garantia dada pela União de pagamento do serviço da dívida em caso de inadimplemento, ou são bancos federais.

A LRF definiu limites globais ao gasto com pessoal, que se desdobram em limites específicos. A despesa total não poderia exceder:

- na União, 50% da RCL;
- nos estados, 60% da RCL; e
- nos municípios, 60% da RCL.

A LRF define regras para o monitoramento do gasto com pessoal, subordinando a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado à comprovação de recursos para o seu custeio, pelo aumento permanente de receita ou pela redução definitiva de despesa.

---

9. O arcabouço institucional introduzido pela LRF pode ser compreendido como resultado de um processo que se inicia com a implementação do Plano Real e a impossibilidade de fazer uso de mecanismos de ajuste da despesa à receita em ambiente sem inflação. A explicitação do desequilíbrio fiscal dos estados levou à aprovação da LC nº 82 (conhecida como Lei Camata), em 22 de janeiro de 1996, e posteriormente da LC nº 96, em 31 de maio de 1999. Paralelamente, diante da crise financeira, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, propôs um programa de reestruturação fiscal dos estados, com o refinanciamento da dívida estadual condicionado a um forte ajuste fiscal.

### 3.3 Críticas ao referencial teórico tradicional e ao arcabouço institucional brasileiro

A LRF identificou o limite aos gastos com pessoal como uma questão central para evitar o desequilíbrio nas contas públicas subnacionais. De fato, os desajustes nas finanças estaduais sempre estiveram, de um modo ou de outro, associados a despesas com o funcionalismo.

Há, contudo, inconsistências nas regras fiscais que têm por finalidade limitar o gasto com pessoal. Em primeiro lugar, a LRF não considera que aumentos com gastos com ativos são amplificados, pois em geral os reajustes são garantidos por lei aos inativos abrangidos pelos regimes próprios de previdência social (RPPS). Em segundo lugar, a entrada na inatividade implica a redução do quantitativo de funcionários, o que implica reposição. Em terceiro lugar, calcula-se a regra fiscal com um denominador instável e sujeito a oscilações cíclicas, e, desse modo, mesmo que o numerador estivesse sob controle da administração pública, a regra poderia não ser cumprida em decorrência de uma queda abrupta do denominador.

Adicionalmente, a definição do conceito de gasto com pessoal é atribuída aos tribunais de conta estaduais, o que leva a descontinuidades temporais e/ou entre Unidades da Federação (UFs). Assim, o numerador também não era análogo em todos os estados, o que dificultava, ou mesmo impedia, a comparação entre os governos subnacionais e fragilizava seu uso para identificar a saúde financeira do ente, assim como os limites do gasto com pessoal como regra fiscal.

Argumenta-se que, na Federação brasileira, a falta de consistência dos mecanismos de controle leva ao fato de que seguir as regras não significa necessariamente evitar desequilíbrios fiscais. Além disso, a ausência de comprometimento dos governos estaduais não pode ser atribuída à expectativa de aportes do governo central. Se assim o fosse, a disciplina de mercado seria uma solução. Não há realmente mecanismos internos ou incentivos que conduzam à responsabilidade fiscal. Isso se dá em decorrência do horizonte temporal com o qual os governos subnacionais trabalham e pelo fato de a lógica do gasto dos governos subnacionais não estar submetida a um modelo macroeconômico.<sup>10</sup>

Como não há incentivos ou mecanismos intrínsecos para os governos subnacionais agirem de modo a assegurar o equilíbrio nas finanças públicas na Federação brasileira, tornam-se necessárias regras externas para evitar desajustes fiscais. Ainda que as consequências sejam aquelas identificadas pelo *soft budget constraint*,

---

10. Os processos de refinanciamento da dívida de 1989, 1993 e 1997 não decorreram de crises associadas à expectativa de salvamento pelo governo, mas, sim, da própria lógica interna dos governos subnacionais e de sua inserção na Federação. A ausência de mecanismos internos, que impeçam a eclosão de crises, requer, portanto, controle externo (Mora, 2002). Recentemente, a renegociação da dívida por meio de LC ocorreu pela repactuação federativa, mas não consistiu em um processo de resgate dos governos estaduais.

a natureza do problema é mais complexa. Assim, a deseabilidade de regras fiscais deve-se a uma busca por autonomia fiscal, conforme conceito definido na introdução deste capítulo.

#### **4 AS IMPLICAÇÕES DA INCONSISTÊNCIA DAS REGRAS FISCAIS NA PRÁTICA: A CRISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS**

##### **4.1 A CF/1988 e o funcionalismo público**

A CF/1988 estabeleceu competências concorrentes para muitas das atribuições do governo em seu esforço de universalizar o acesso a serviços como saúde e educação. Paralelamente, consolidou a descentralização fiscal, aumentando a participação dos estados e, principalmente, dos municípios na receita disponível, ainda que nenhum ente estivesse obrigado a implementar qualquer uma dessas políticas. Conforme enfatizado por Arretche (2004, p. 22),

qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas.

Ao longo do tempo, esse processo foi em parte revertido, seja pelo aumento da receita disponível federal, seja pela gradual especialização na provisão de serviços públicos pelos entes da Federação.

A revisão desse processo com a ampliação da capacidade de gasto do governo federal – e eventualmente de coordenação – se deu com a criação de contribuições não partilhadas com os governos subnacionais e com a aprovação da desvinculação de receitas da União (DRU).<sup>11</sup> Note-se que, posteriormente, esse mecanismo foi parcialmente revogado, com a supressão dos impostos federais do conjunto de receitas desvinculadas. Mesmo com a DRU em vigor, estados e municípios representavam uma parcela expressiva do gasto público.

Gradualmente, a ideia presente de competência concorrente foi substituída pela especialização na provisão do serviço. Ao longo do tempo, estados e municípios desenvolveram competências específicas, o que pode ser atribuído à definição por meio de LCs e ECs de pisos mínimos de gasto para determinados fins e à prevalência de processos caracterizados pelo pragmatismo e por diferentes graus

---

11. A desvinculação de recursos da União antecede à DRU e remonta ao Fundo Social de Emergência (FSE), instituído sob a justificativa de contribuir para a estabilização da economia. Posteriormente, o FSE foi substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e depois alterado e transformado em DRU. A desvinculação envolve uma série de polêmicas, já que assegura maior flexibilidade orçamentária, mas reduz os recursos definidos constitucionalmente a serem destinados à área social (Dias, 2008). Atualmente, a DRU se limita ao contingenciamento de 30% das contribuições federais – Emenda Constitucional (EC) nº 93, de 8 de setembro de 2016. Isso atinge os estados indiretamente, pois se, por um lado, as contribuições não são partilhadas com os estados, por outro, o contingenciamento reduz o aporte de recursos federais para o financiamento de políticas sociais.

de complexidade, com adequação a diferentes níveis de capacidade técnica. Conforme afirma Abrucio (2002, p. 2),

em boa medida, o discurso e a prática descentralizadoras derivaram dessa crise do modelo centralizador de intervenção estatal. No entanto, vale ressaltar que o balanço dos últimos vinte anos não revela uma redução significativa do tamanho do Estado ou o esvaziamento do governo central. Houve, sim, mudanças na estrutura centralizada anterior, com novas formas de provisão e atuação do aparato estatal, só que o resultado disso está levando a repensar o papel do poder nacional, em vez de destruí-lo. A criação de mecanismos de coordenativa federativa na Saúde, com o PAB [Piso de Atenção Básica], e na Educação, com o Fundef [Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério], foi a maior novidade no campo das relações intergovernamentais. Em ambos há instrumentos indutores, seja pela via do financiamento, seja pelo controle social, os quais fortaleceram uma descentralização orientada por resultados padronizados nacionalmente e que não desvirtuam o caráter autônomo dos governos subnacionais.

Ainda assim, é importante enfatizar que a heterogeneidade que caracteriza a Federação brasileira também está presente na provisão de serviços públicos por estados e municípios. Ou seja, os esforços pela homogeneização das fontes de financiamento e as iniciativas para equalizar a capacidade de gasto não foram suficientes para evitar resultados desiguais na provisão de serviços pelos entes da Federação. Como aponta Arretche (1999, p. 135),

o sistema brasileiro de proteção social vem modificando radicalmente seu formato institucional nestes anos 1990. Mas esta reforma está longe de ser homogênea para as diversas políticas e para o território nacional. Há grande variação no que diz respeito à extensão do processo de descentralização entre as diversas políticas sociais e entre os distintos estados brasileiros. (...) Estas variáveis – atributos estruturais dos governos locais e requisitos institucionais das políticas – são elementos decisivos do cálculo realizado por cada administração local com vistas à decisão de assumir funções de gestão em cada política particular.

A heterogeneidade que distingue a Federação brasileira é reforçada pela autonomia dos governos subnacionais, que podem adotar toda e qualquer política, desde que sejam cumpridas as definições legais de gasto. Segundo Arretche (2004, p. 20),

a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na Federação brasileira – do governo federal com estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois estados e municípios são entes federativos autônomos.

Mesmo que a capacidade de provisão de serviços seja heterogênea, o gasto subnacional hoje é fortemente concentrado em saúde, educação e segurança pública. Há pisos mínimos definidos na CF/1988 e depois reforçados e aprimorados por LCs e ECs que comprometem parcela expressiva do orçamento (Santos *et al.*, 2017).

Desse modo, os entes subnacionais foram induzidos gradualmente a participar ativamente da provisão dessas políticas.

A provisão dos serviços de saúde se dá por meio do Sistema Único de Saúde (SUS). Em trinta anos, o SUS se tornou o maior sistema universal de saúde do mundo, capilarizado e com uma organização específica. As funções desempenhadas gradualmente foram se diferenciando por nível de governo. Os serviços ambulatoriais, como as clínicas da família, são geridos pelas prefeituras. Serviços de maior complexidade, em geral, são oferecidos pelos governos estaduais, enquanto o governo federal oferece serviços especializados como o Instituto Nacional do Câncer (Inca).

A oferta de serviços de educação foi gradualmente sendo compartimentada. O governo federal concentra o ensino universitário, estados em geral são responsáveis pelo ensino médio e fundamental 2, enquanto os municípios oferecem educação infantil e ensino fundamental. Como as competências são concorrentes, há escolas federais dedicadas ao ensino fundamental, como é o caso do Colégio Pedro II e das escolas militares; e estados que oferecem ensino universitário – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade de Campinas (Unicamp) e Universidade de São Paulo (USP) –, mas a oferta da educação pública gradualmente foi se especializando e concentrando esforços em nichos específicos.

As desigualdades da economia brasileira, consubstanciadas sob um índice de Gini da ordem de 0,543 em 2019 e que tornam nosso país um dos mais desiguais do mundo, turbinaram a demanda por serviços como educação, saúde e segurança pública. O processo de especialização veio, então, com a contratação de funcionários públicos para prover esses serviços, na medida em que são intensivos em capital humano, representado em muitos estados um percentual superior a 75% da quantidade de servidores.

O funcionalismo público está em acordo, portanto, com a natureza do texto constitucional e com o papel desempenhado por essas políticas na redução da desigualdade. Em decorrência do processo de especialização, com cada nível de governo sendo responsável por um certo tipo de serviço, desajustes fiscais ao reduzirem a disponibilidade de recursos de estados e municípios potencialmente provocam desequilíbrios no sistema como um todo. Ou seja, a incapacidade dos estados reverbera sobre a eficácia e eficiência de todo o modelo de oferta de serviços públicos.

Por fim, convém enfatizar a importância do governo federal para a coordenação do processo de descentralização e dos estados na articulação federativa, explicitada por Souza e Carvalho (1999, p. 201) quando destacam o papel crucial da União e dos estados na materialização de uma necessária e complexa engenharia institucional para viabilizar o processo de descentralização:

engenharia que envolva mecanismos efetivos de subsidiariedade entre os três níveis de governo, levando em conta as limitações dos estados e municípios com baixo grau de desenvolvimento econômico e institucional e outros obstáculos no avanço do processo em discussão [processo de descentralização].

Há instrumentos para estimular a cooperação entre governo federal e entes subnacionais, orientando a agenda dos entes subnacionais em direção à proposta da União. Entretanto, a coordenação federal dos esforços subnacionais não é automática e tampouco irrestrita ou ilimitada, demandando negociação política e repasse de recursos. O fato de os estados não emitirem moeda introduz as condições necessárias para que o governo federal disponha dos meios para induzir em alguma medida a ação subnacional. Paradoxalmente, as regras fiscais desempenham um papel relevante nesse processo de articulação federativa e nos esforços de coordenação da agenda subnacional pelo governo federal.

O esforço para racionalizar o uso dos recursos por meio de regras fiscais, inclusive com a intenção de manter o funcionalismo e fortalecer as capacidades estatais, se justifica pela preservação da natureza do Estado brasileiro definido na CF/1988. As regras fiscais salvaguardam a capacidade intertemporal de gastos de estados e municípios e reforçam o espaço de coordenação pelo governo federal, que dispõe de instrumentos efetivos para expandir, ou restringir, o gasto subnacional.

#### **4.2 Desequilíbrios nas contas públicas**

A história recente das finanças públicas estaduais permite identificar o que ocorreu com os limites e as possibilidades dos mecanismos de controle. A economia brasileira iniciou um processo de desaceleração no início da década de 2010. Paralelamente, o Brasil comprometeu-se a levar a cabo uma série de obras para sediar grandes eventos esportivos. O governo federal criou as condições necessárias para o financiamento de grandes obras públicas, avalizando operações de crédito e condicionando-as ao uso dos recursos para viabilizar a realização da Copa do Mundo em 2014 e das Olimpíadas em 2016 (Mendes, 2020).

O investimento é frequentemente considerado na literatura como um elemento central para propulsionar o desenvolvimento econômico. Observa-se que as desonerações tributárias oferecidas pelos governos estaduais como mecanismo para estimular a alocação de atividades econômicas em seu espaço territorial e o ciclo de investimentos realizados entre 2012 e 2015 configuraram-se como estímulo ao investimento, seja ele privado ou público. Entretanto, isso não levou a um processo de desenvolvimento articulado e de crescimento econômico sustentado.

A guerra fiscal foi o mecanismo mais próximo de estímulo à atividade produtiva e ao desenvolvimento regional. Seus resultados, contudo, são controversos, pois em geral a medida não partiu de um diagnóstico sobre a economia local ou

de um plano de desenvolvimento. A busca de empreendimentos, e os consequentes impulsos ao emprego e à dinâmica local, levou a uma disputa entre os estados com externalidades negativas, dado que acarretou perdas para o coletivo, pois, em última instância, resultou em uma queda na arrecadação tributária nacional, em decorrência das isenções concedidas (Prado, 1999).

Por sua vez, no ciclo de investimentos financiado por operações de crédito entre 2012 e 2015, as capacidades estatais estavam voltadas para obras específicas, que, mesmo fomentando a demanda agregada, não estavam articuladas sob a égide de um plano de longo prazo voltado para o desenvolvimento local. Isso significa que espaço fiscal para investimento é condição necessária para a implementação de uma agenda de desenvolvimento, mas não uma condição suficiente.

O novo ciclo de endividamento assegurou recursos necessários para os investimentos (Mora, 2016). Aumentos da RCL foram, em grande medida, absorvidos por gastos correntes e, em particular, transformados em despesa com pessoal, sem serem convertidos em aumento do investimento. Pode-se atribuir isso ao fato de setores do funcionalismo público estadual obterem ao longo do período reajustes salariais expressivos em termos reais.<sup>12</sup>

O impacto dos reajustes salariais sobre as finanças públicas foi amplificado porque esses reajustes também eram concedidos aos inativos. Para agravar a tendência ao desequilíbrio atuarial intertemporal dos regimes próprios de previdência estaduais, policiais militares e professores, com regras especiais de aposentadoria, tendiam a migrar para a inatividade com uma idade média inferior às demais carreiras (Santos, Carvalho e Martins, 2017). Essas carreiras são intensivas em capital humano e, frequentemente, demandam reposição quando se dá a vacância dos cargos.

Cabe mencionar que o próprio desajuste permanente dos governos estaduais, em decorrência do elevado comprometimento da RCL com pessoal – inclusive com a necessidade de aportes crescentes para financiar o contingente de inativos vinculados aos regimes próprios de previdência –, com serviço da dívida e, paralelamente, com os pisos de saúde e educação, levou à busca de alternativas para a racionalização dos recursos públicos. O uso de novas tecnologias reduziu a demanda por funcionários públicos, tornando algumas funções obsoletas, e contribuiu para que o aumento de inativos fosse em parte compensado pela redução do gasto com pessoal ativo. (Cavalcanti *et al.*, 2022). O esforço dos governos estaduais nessa direção, contudo, não evitou desequilíbrios nas contas públicas estaduais.

Os governos estaduais defrontaram-se com uma acentuada queda da receita entre 2014 e 2016 (redução real de 6,4%), que pode ser explicada em grande medida pelo declínio do produto (diminuição de 3,55% e 3,28% em 2015 e

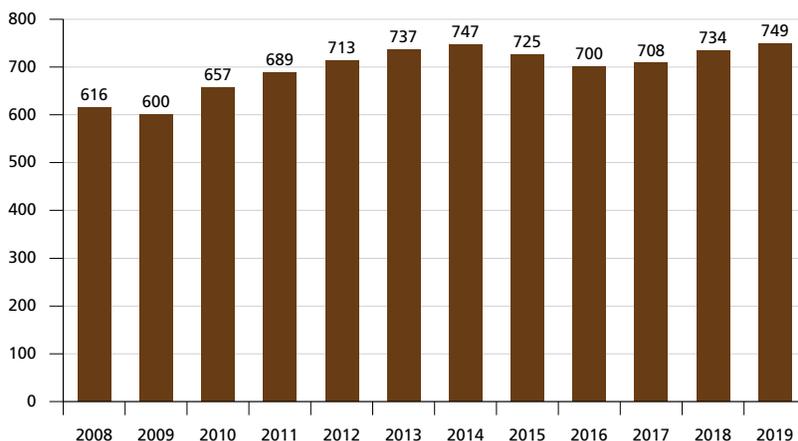
---

12. Sobre reajustes das despesas com pessoal, ver Santos *et al.* (2020).

2016, respectivamente), como apresenta o gráfico 1. Ainda que a retração da RCL tenha sido observada em todos os entes, a intensidade da queda variou bastante, refletindo a heterogeneidade da Federação.

GRÁFICO 1

**RCL: estados – deflação pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)**  
(Em R\$ bilhões de mar./2021)



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

A queda acentuada da arrecadação ocorreu em um momento em que o comprometimento da receita com gastos obrigatórios estava muito elevado. As variáveis tradicionalmente utilizadas para implementar o ajuste fiscal, as despesas discricionárias, em parte, haviam sido financiadas com operações de crédito entre 2012 e 2014, na medida em que o investimento esteve associado a empréstimos. A retração da atividade econômica e sua repercussão sobre a arrecadação tributária levaram a desequilíbrio fiscal e financeiro. Situações específicas, como foi o caso do Rio de Janeiro,<sup>13</sup> tornaram o quadro ainda mais grave.

As regras fiscais não foram suficientes para evitar o impacto da retração da atividade econômica sobre as finanças públicas em meados da década de 2010. Nesse período, a despeito das medidas paliativas adotadas,<sup>14</sup> alguns governos

13. A crise no Rio de Janeiro, uma UF com indicadores fiscais, como a dívida consolidada líquida em proporção à RCL, muito deteriorados quando comparado à média Brasil, coincidiu com uma retração da atividade econômica no estado mais acentuada do que no restante do país.

14. A desaceleração do ritmo de crescimento econômico coincidiu com a LC nº 148, de 25 de novembro de 2014. Essa lei reviu os critérios de atualização monetária, substituindo o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) pelo IPCA ou pela Selic, o que fosse inferior; e reduziu as taxas de juros de 6% a 9% para 4% ao ano (a.a.). Já em 2015, a LC nº 151, de 5 de agosto de 2015, autorizou o uso de até 70% dos valores inscritos como depósitos judiciais. A LC nº 156, de 28 de dezembro de 2016, estendeu o prazo do financiamento em 240 meses, suspendeu o pagamento do serviço da dívida por seis meses e concedeu descontos decrescentes na prestação do refinanciamento da dívida sob a égide da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e da Medida Provisória (MP) nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.

estaduais enfrentaram desequilíbrios fiscais, o que foi vislumbrado no âmbito do gasto com pessoal e do comportamento do investimento.<sup>15</sup> A deterioração das finanças públicas estaduais levou algumas UFs a nem sequer honrarem suas despesas com o funcionalismo e à queda acentuada do investimento, que atingiu a ordem de 85% entre 2014 e 2018 no caso do Rio de Janeiro (tabela 1).

TABELA 1

**Investimento em estados com elevadas dívidas – deflacionado pelo IPCA**  
(Número-índice 2006 = 100)

	Anos eleitorais				
	2006	2010	2014	2018	2019
Rio de Janeiro	100	178,1	211,7	34,2	26,7
Minas Gerais	100	98,6	105,8	28,5	42,2
Rio Grande do Sul	100	204,9	172,1	135,1	68,7
São Paulo	100	230,7	190	103,4	86,2

Fonte: Ipeadata.  
Elaboração da autora.

#### 4.3 Programa de recuperação fiscal: a perda da autonomia

Governos subnacionais não dispõem de instrumentos próprios para lidar com a queda acentuada de receita, pois não emitem moeda, e, como o desajuste fiscal se caracteriza pela dificuldade de financiar despesas correntes e um dos critérios para novos empréstimos seria o financiamento de despesas de capital, as possibilidades de contratar operações de crédito são muito limitadas (restringindo-se a dívidas com fornecedores, com o funcionalismo e operações de antecipação de receita orçamentária). Estados e municípios são impelidos, então, diante de desequilíbrios fiscais, a negociar a adesão a programas de socorro fiscal e financeiro.

A intensidade do desajuste fiscal e financeiro na segunda metade da década de 2010 de algumas UFs requereu um programa de ajuda mais efetivo. Foi proposto, então, o RRF dos estados e do Distrito Federal, regulamentado por meio da LC nº 159, de 19 de maio de 2017. A coexistência simultânea de dívida consolidada superior à RCL, despesas líquidas com pessoal somadas ao serviço da dívida superiores a 70% da RCL e obrigações contraídas superiores às disponibilidades de caixa, o que se caracteriza como insuficiência financeira, é necessária para pleitear a inclusão do ente da Federação no programa. O regime prevê o não pagamento das prestações da dívida administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por 36 meses, o que pode ser renovado por mais 36 meses.

15. O superávit primário não é um bom indicador, pois, com o ciclo de endividamento, houve aumentos dos investimentos financiados com operações de crédito. Como os investimentos são contabilizados como despesa primária, mas as operações de crédito, não, a queda do superávit primário precedeu crise e não simbolizou desequilíbrio fiscal. A série de investimentos antecede 2013, quando se iniciou o ciclo de endividamento.

Como contrapartida, os estados devem:

- privatizar empresas estatais;
- ajustar o regime jurídico único estadual e o regime previdenciário à legislação em vigor na esfera federal;
- diminuir a despesa tributária em 10% a.a.;
- buscar, se possível, constituir regime de previdência complementar;
- não assentir reajuste ao funcionalismo, empregar novos servidores, exceto quando há vacância de cargo, ou instituir função ou modificar carreira que acarrete elevação de despesa; e
- não contrair novos empréstimos, com exceção daqueles autorizados pelo RRF.

Somente o estado do Rio de Janeiro conseguiu homologar sua adesão ao RRF. Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Goiás também pleitearam entrar nesse regime. Atualmente, o RRF está em discussão.

A incapacidade de as regras evitarem desequilíbrios fiscais levou à necessidade de se aderir ao RRF e, desse modo, as decisões das UFs tornaram-se subordinadas à aprovação federal. Contudo, mesmo a adesão ao RRF não levou ao saneamento das contas públicas no estado do Rio de Janeiro, e a deterioração está explicitada no baixo patamar de investimento (tabela 1). Portanto, segundo o conceito definido de autonomia fiscal, a adesão ao RRF não correspondeu a uma maior capacidade de decisão sobre como alocar os gastos.

## 5 NOVOS VENTOS: A BUSCA POR ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO

O comprometimento excessivo da RCL com gastos correntes obrigatórios e a queda da arrecadação, associados em grande medida à desaceleração econômica em 2015 e 2016, reduziram a capacidade de investimento e de construção de um ambiente favorável ao desenvolvimento. A recuperação gradual da capacidade de arrecadação levou a RCL a atingir o patamar de 2014 somente em 2019. Ainda assim, houve uma queda da capacidade de gasto em termos *per capita*.

Os serviços da dívida, compreendidos a partir da dinâmica do endividamento estadual, e os gastos com pessoal, por um lado, e a geração de receita, por outro, estabelecem o espaço orçamentário para uma agenda de desenvolvimento. As capacidades estatais dos governos estaduais estão diretamente associadas à disponibilidade de recursos para investir. Portanto, espaço fiscal no orçamento é condição necessária para repensar a atuação do Estado em um regime federativo, ainda que não seja o suficiente.

Os governos estaduais defrontaram-se com uma situação fora dos padrões em 2020. A pandemia da covid-19 fez com que a Organização Mundial da Saúde (OMS) orientasse o isolamento social. A consequente retração da atividade econômica repercutiu sobre a arrecadação tributária e sobre a capacidade de financiamento dos governos subnacionais, uma vez que a base de arrecadação abruptamente se contraiu e os governos estaduais e municipais dispõem de graus de liberdade muito limitados, pois não emitem moeda. Diante disso, políticas compensatórias realizadas pelo governo federal contemplaram os entes da Federação, com a finalidade de evitar o desequilíbrio das contas públicas, e a população em geral, com um programa de renda (o auxílio emergencial).

Mecanismos que asseguraram transferências federais para manter o mesmo patamar de recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) de 2019<sup>16</sup> e para fazer frente à queda estimada do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS),<sup>17</sup> além da suspensão do pagamento do serviço da dívida estadual junto à União, foram implementados. A queda da receita do ICMS foi superestimada e, em conjunto com as demais medidas, simbolizou um aumento da receita disponível.<sup>18</sup> Adicionalmente, convém mencionar que as transferências federais não foram direcionadas para compor os fundos voltados ao financiamento da educação e da saúde.

Além disso, como contrapartida às transferências, uma série de medidas inibindo elevação do gasto com pessoal evitou que o aumento de receita fosse absorvido com a concessão de reajustes ao funcionalismo dos estados e dos municípios.

Assim, a redução dos gastos correntes, e a consequente diminuição do comprometimento de RCL com despesas de pessoal, e o aumento da receita associado às transferências federais resultaram em uma elevação do superávit primário. Tradicionalmente, utilizam-se os recursos não utilizados de receita primária, ou seja, o superávit primário, para pagamento do serviço da dívida. A LC nº 173, de 27 de maio de 2020, suspendeu o pagamento de juros e a amortização da dívida subnacional junto ao governo federal e incentivou que a mesma iniciativa fosse adotada pelos bancos federais, criando as condições necessárias para o não pagamento de parcela do gasto com serviço da dívida.

Além disso, a ampla reforma da previdência,<sup>19</sup> aprovada em 2019 diante do discurso de déficit atuarial, estendeu aos RPPS subnacionais as medidas definidas no âmbito federal. Entre estas, destaca-se a majoração da alíquota previdenciária, com a finalidade de aumentar a contribuição dos servidores públicos no

16. MP nº 938, de 2 de abril de 2020.

17. LC nº 173, de 27 de maio de 2020.

18. O auxílio emergencial proporcionou que em estados do Nordeste, por exemplo, a renda média habitual em 2020 tenha sido superior aos anos anteriores à pandemia, contribuindo positivamente para sustentar a demanda agregada e para evitar uma queda ainda mais acentuada do produto interno bruto (PIB).

19. EC nº 103, de 12 de novembro de 2019.

financiamento do RPPS, a ser estendida também aos RPPS estaduais (tabela 2). Na prática, isso simbolizou uma redução da despesa com pessoal, pois o aumento das contribuições previdenciárias reduziu o aporte necessário para assegurar os recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários. Esses recursos podem ser realocados em outras despesas, por exemplo, em investimentos.

TABELA 2  
Resumo das reformas previdenciárias estaduais

Ente	Alíquota(s) de contribuição dos segurados (%)	Faixa de incidência da contribuição por inativos e pensionistas	Mês/ano da reforma previdenciária
União	7,5-22	RGPS	Nov./2019
Acre	14	1 SM	Dez./2019
Alagoas	14	1 SM	Dez./2019
Amazonas	14	RGPS	Dez./2019
Amapá	14	RGPS	Out./2020
Bahia	14-15	3 SMs	Fev./2020
Ceará	14	2 SMs	Dez./2019
Distrito Federal	11-14	1 SM	Jul./2020
Espírito Santo	14	RGPS	Jan./2020
Goiás	14,25	1 SM	Dez./2019
Maranhão	7,5-22	RGPS	Nov./2019
Minas Gerais	11-16	3 SMs	Set./2020
Mato Grosso do Sul	14	1 SM	Dez./2019
Mato Grosso	14	1 SM	Ago./2020
Pará	14	RGPS	Dez./2019
Paraíba	14	RGPS	Ago./2020
Pernambuco	14	RGPS	Dez./2019
Piauí	11-14	1 SM	Dez./2019
Paraná	14	3 SMs	Dez./2019
Rio de Janeiro	14	RGPS	-
Rio Grande do Norte	11-18	R\$ 3.500	Set./2020
Rondônia	14	RGPS	Out./2020
Roraima	11-14	RGPS	Jul./2021
Rio Grande do Sul	7,5-22	1 SM	Fev./2020
Santa Catarina	14	1 SM	Ago./2021
Sergipe	14	1 SM	Dez./2019
São Paulo	11-16	1 SM	Mar./2020
Tocantins	14	RGPS	Dez./2020

Fonte: STN (2021).

Obs.: 1. Regime Geral de Previdência Social (RGPS); SM – salário mínimo.

2. RGPS refere-se ao valor teto do benefício.

Na prática, os efeitos sobre as finanças públicas estaduais foram similares aos da imposição de regras fiscais sobre gastos com pessoal e sobre o serviço da dívida, reduzindo o peso de ambos e aumentando o espaço para o investimento. Portanto, artificialmente, obteve-se espaço fiscal e, conseqüentemente, maior autonomia, com a alternativa de se aumentar o investimento.

Esse processo de melhora das contas públicas estaduais ocorreu paralelamente a uma deterioração da situação socioeconômica, ao longo de 2020, com a retração da atividade econômica. E mesmo o processo recente de recuperação da economia, em 2021, reforça isso. Os indicadores macroeconômicos sugerem uma retomada da atividade econômica, mas o emprego não responde com a mesma intensidade. Ademais, constata-se que o aumento do desemprego recente se distribui de modo desigual na população, seja por critérios etários, seja por escolaridade. Entre janeiro de 2020 e janeiro de 2021, o estoque de trabalhadores formais decaiu de 35 milhões para 31 milhões, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD Contínua), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A taxa média de desemprego se aproximava de 13,9% no Brasil no quarto trimestre de 2020, alcançando 30% dos jovens entre 18 e 24 anos (Lameiras, 2021).

Coincidentemente, observa-se a perda crescente da participação da indústria de transformação e o aumento do peso do setor agropecuário e da indústria extrativista. Reverter a perda de espaço relativo da indústria com relação a essas outras atividades pode estimular o aumento do emprego e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico, pois a indústria tende a absorver mais mão de obra do que a agropecuária.

Esse descolamento entre investimento e emprego sugere a importância do investimento estatal estruturado a partir de um projeto nacional visando ao desenvolvimento econômico sustentável do ponto de vista ambiental e condizente com diretrizes para uma política industrial ativa.

## 5.1 Investimentos

Assim, ainda que espaço fiscal seja condição *sine qua non* para financiar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento, não necessariamente o investimento é realizado com base em um projeto estratégico. Nesta subseção, apresenta-se um panorama dos investimentos realizados pelos governos dos estados de Alagoas e de São Paulo, como também se descrevem iniciativas como do Funes e do BDMG.

Em um projeto conjunto do Ipea e do CAF, foram realizadas entrevistas com governos dos estados de São Paulo e de Alagoas com a finalidade de conhecer melhor a situação fiscal e financeira, assim como a estratégia de investimentos, desses entes. Num extremo, São Paulo é a UF mais potente da Federação, noutro, Alagoas é uma

das mais pobres; enquanto São Paulo é responsável por 31,6% do PIB brasileiro, excedendo o somatório do que é produzido nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, Alagoas é responsável por 0,8% do PIB do país. No entanto, a despeito de perfis tão diferentes, ambos os estados se destacam pela gestão fiscal responsável (tabela 3).

TABELA 3  
**PIB: Brasil e Grandes Regiões (2018)**

	2018 (R\$ milhões)	Distribuição (%)
<b>Brasil</b>	<b>7.004.141</b>	<b>100,0</b>
Norte	387.535	5,5
Roraima	44.914	0,6
Acre	15.331	0,2
Amazonas	100.109	1,4
Roraima	13.370	0,2
Pará	161.350	2,3
Amapá	16.795	0,2
Tocantins	35.666	0,5
Nordeste	1.004.827	14,3
Maranhão	98.179	1,4
Piauí	50.378	0,7
Ceará	155.904	2,2
Rio Grande do Norte	66.970	1,0
Paraíba	64.374	0,9
Pernambuco	186.352	2,7
Alagoas	54.413	0,8
Sergipe	42.018	0,6
Bahia	286.240	4,1
Sudeste	3.721.317	53,1
Minas Gerais	614.876	8,8
Espírito Santo	137.020	2,0
Rio de Janeiro	758.859	10,8
São Paulo	2.210.562	31,6
Sul	1.195.550	17,1
Paraná	440.029	6,3
Santa Catarina	298.227	4,3
Rio Grande do Sul	457.294	6,5
Centro-Oeste	694.911	9,9
Mato Grosso do Sul	106.969	1,5
Mato Grosso	137.443	2,0
Goiás	195.682	2,8
Distrito Federal	254.817	3,6

Fonte: Contas Regionais/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3fT8TMH>>.

São Paulo e Alagoas observaram o aumento das suas receitas, o que, na prática, simbolizou um aumento das disponibilidades de caixa (tabela 4) (Mora, 2021).

TABELA 4  
**Disponibilidades de caixa (2018-2021)**  
(Em R\$ bilhões de jun./2021)

UF	2018	2019	2020
Acre	0,5	0,8	1,1
Alagoas	1,4	2,0	3,3
Amazonas	2,7	3,1	4,1
Amapá	4,0	2,1	5,2
Bahia	4,3	3,8	6,0
Ceará	3,3	4,1	5,9
Distrito Federal	0,3	0,8	2,2
Espírito Santo	3,3	5,2	6,1
Goiás	0,0	1,5	3,7
Maranhão	0,6	1,0	1,2
Minas Gerais	0,0	0,0	0,0
Mato Grosso do Sul	1,3	1,5	3,4
Mato Grosso	0,3	1,6	5,7
Pará	1,6	2,8	4,7
Paraíba	1,4	2,0	3,3
Pernambuco	1,7	2,6	4,1
Piauí	1,7	0,4	2,3
Paraná	9,3	10,6	14,4
Rio de Janeiro	0,0	0,0	0,0
Rio Grande do Norte	0,0	0,3	0,0
Rondônia	1,4	2,5	3,4
Roraima	0,8	0,1	1,6
Rio Grande do Sul	1,2	0,0	0,0
Santa Catarina	2,8	3,0	5,0
Sergipe	0,8	0,5	0,9
São Paulo	17,2	17,0	27,2
Tocantins	1,1	0,9	2,0
<b>Total geral</b>	<b>63,2</b>	<b>70,3</b>	<b>116,9</b>

Fonte: Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

O comprometimento desses estados com o ajuste fiscal é análogo à existência de um *hard budget constraint*. O desafio consistia em como alocar esses recursos entre os potenciais usos. A disponibilidade de recursos representou um

aumento dos investimentos, ou seja, uma tentativa de exercer as capacidades estatais. A condição necessária para o aumento dos investimentos estava dada. Entretanto, não é condição suficiente para que a alocação se dê da melhor forma possível, supondo que isso seria como parte de um projeto de desenvolvimento articulado no longo prazo.

A situação atual das finanças públicas de Alagoas resulta de um processo iniciado em meados da década de 2015 e caracterizado pelo comprometimento com a racionalização do uso de recursos públicos. A internalização da importância do ajuste fiscal como a forma para se dispor de meios para o investimento levou à busca pelo melhor uso dos recursos disponíveis.

Alguns exemplos em diferentes esferas, como os que se seguem, permitem dimensionar o esforço empreendido.

- 1) O estado empreendeu esforços que trouxeram a automatização de serviços, com redução do pessoal ativo necessário para prestar os serviços básicos à população.
- 2) A aquisição de um programa para prover serviços por meio da internet por R\$ 60 mil permitiu a racionalização dos gastos de custeio e investimento em infraestrutura física, assim como reduziu a necessidade de reposição de ativos.
- 3) A racionalização de ativos e passivos facultou a renegociação de precatórios e abatimentos na dívida estadual, com o uso de prejuízos registrados pelo banco estadual concordatário.
- 4) Sucessivas reformas previdenciárias, inclusive a última, diminuíram os gastos com inativos e, conseqüentemente, também o passivo atuarial do estado associado ao RPPS dos funcionários civis.

Os recursos acumulados sob a forma de disponibilidade de caixa foram utilizados para investimentos. Essa transmutação demandou esforços expressivos, pois o estado não dispunha de capacidade técnica para viabilizá-los ou uma agenda estruturada de desenvolvimento. O estado, então, buscou iniciativas bem-sucedidas, ou ao menos interessantes, em outras UFs para implementá-las, além de fazer uso da experiência técnica de organismos multilaterais. Assim, diversos programas de outros estados do Nordeste, como Ceará e Piauí, que foram replicados em Alagoas, se beneficiaram de financiamento com organismos multilaterais como a CAF e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) para suprir deficiências estruturais, como a precariedade técnica, e dialogaram com os municípios de modo a identificar as principais demandas em termos de urbanização de ruas e praças.

Os avanços do estado de Alagoas mostram os resultados dos esforços empreendidos, mas também revelam limitações estruturais. Iniciativas como o consórcio do Nordeste são fundamentais, pois contribuem para a disseminação de experiências bem-sucedidas e ajudam a contornar as dificuldades, evidenciando que recursos para investimento são uma condição necessária para exercer plenamente as capacidades estatais, mas não suficientes.

As iniciativas dos governos estaduais estão associadas ao seu próprio amadurecimento. Ou seja, nota-se que São Paulo tem uma trajetória *path dependence*, ou seja, as capacidades estatais foram constituídas ao longo do tempo e o investimento hoje está atrelado a decisões passadas, o que significa dizer que o estado enfatiza o investimento na rede viária a partir de um planejamento estratégico em que as principais ações são encadeadas no tempo.

Há um plano de desenvolvimento de infraestrutura viária articulado, com recursos adicionais absorvidos com base em uma estratégia de longo prazo. O estado age de modo estruturado e independente das demais UFs. Seu governo dispõe do aporte técnico necessário para dar continuidade ao plano de investimentos e não se articula com municípios ou outros estados. Não há ações diretas, por meio de investimentos, com a finalidade de estancar o processo de desindustrialização em curso, que tanto afeta o estado de São Paulo – mais especificamente, as finanças públicas –, materializada sob a forma de queda absoluta e relativa da arrecadação de ICMS nos últimos quinze anos, com a perda de participação relativa da UF *vis-à-vis* as demais.

Deve-se mencionar a agência de fomento Desenvolve SP, que oferece empréstimos para setores específicos e desembolsava, em média, aproximadamente R\$ 400 milhões por ano, ou seja, aproximadamente 0,3% do ICMS arrecadado no estado entre 2014 e 2019, valor mais que duplicado em 2020 (R\$ 1,1 bilhão).<sup>20</sup> Linhas de crédito foram disponibilizadas para microempresas com dificuldades para lidar com os impactos financeiros causados pela covid-19 em 2020. Além disso, há uma linha de crédito para pequenas e médias empresas, destinadas ao financiamento de inovações, mas esses desembolsos são marginais, absorvendo R\$ 243 milhões entre 2013 e 2020, ou seja, R\$ 30 milhões em média por ano.

Há iniciativas de governos estaduais, em um esforço de sanar a ausência de um projeto de desenvolvimento nacional articulado. O estado do Espírito Santo, por exemplo, contornou a ausência de uma agenda de desenvolvimento nacional criando um fundo soberano (o Funes) como instrumento para dinamizar a economia local. Minas Gerais, por sua vez, manteve um banco de desenvolvimento regional.

---

20. Disponível em: <<https://bit.ly/3WMMmqj>>.

Criado pela LC nº 914, de 17 de junho de 2019, o Funeses, um fundo especial de natureza financeira e contábil, foi constituído com o intuito de:

I – promover o desenvolvimento econômico sustentável do Estado, por meio de uma política de investimentos estratégicos que possam minimizar os impactos do declínio das receitas provenientes da indústria do petróleo e do gás natural no longo prazo;

II – gerar mecanismos de poupança, com finalidade intergeracional e como forma de mitigar possíveis riscos fiscais e auxiliar a condução da política fiscal em períodos anticíclicos.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I, consideram-se investimentos estratégicos aqueles caracterizados por possuírem a capacidade de criar infraestrutura econômica e estimular o desenvolvimento de um ambiente propício à atração de cadeias de investimentos, de forma a intensificar o crescimento da economia estadual, o desenvolvimento regional, o incentivo à inovação e à sustentabilidade (Espírito Santo, 2019).

Os recursos do fundo são distribuídos como mecanismo de poupança, com fins de atuar de modo anticíclico e assegurar o equilíbrio intergeracional<sup>21</sup> e como dinamizador da economia local. A atuação do Funeses, com a finalidade de estimular o crescimento local, se dá por intermédio da compra de ações de companhias capixabas ou que tenham forte atuação na região. O Funeses é alimentado de recursos como *royalties*, cuja receita se caracteriza pela elevada volatilidade.

O estado do Espírito Santo evitou o uso dos instrumentos tradicionalmente utilizados, como a desoneração tributária, que provocou a guerra fiscal entre os estados, e buscou criar mecanismos para estimular o investimento em uma estratégia de desenvolvimento local.

O BDMG, por sua vez, um dos três bancos regionais de desenvolvimento remanescentes,<sup>22</sup> dispõe de fundos repassados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), além de negociar recursos com a iniciativa privada. Oferece, ainda, empréstimos de curto, médio e longo prazo para financiar prefeituras – empréstimos para saneamento, financiamento de água, eficiência energética, cidades inteligentes, maquinário (como ônibus escolar) –, micro, pequenas e grandes empresas – como os financiamentos concedidos à Fiat, com a finalidade de atraí-la para Minas Gerais. Atua também em projetos em estados limítrofes, que possam dinamizar cadeias produtivas em Minas Gerais. Com isso, houve um

21. Entre 2019 e 2022, 40% dos recursos totais; 30% entre 2023 e 2026; e 20% após 2027.

22. Além do BDMG, em Minas Gerais, a região Sul conta com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e o Espírito Santo, com o Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo (Bandes). O Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia têm em sua carteira operações de crédito com a finalidade de fomentar a atividade econômica. Outros estados dispõem de agendas de fomento.

crescimento expressivo dos desembolsos do BDMG entre 2019 e 2020, passando de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 2,9 bilhões.<sup>23</sup>

Constata-se, portanto, o empenho dos governos estaduais em investir os recursos disponibilizados. Falta, entretanto, um projeto que, efetivamente, norteie os governos subnacionais, de modo que os esforços sejam consolidados, as vocações se concretizem e os resultados conduzam ao desenvolvimento econômico.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da covid-19 representou desafios substanciais. Crise, desemprego, questões sanitárias, de logística, perdas humanas irreversíveis. Em todos os sentidos, o momento se apresentou como um ponto de inflexão. Os desafios preexistentes se aprofundaram, e novos surgiram. Diante disso, há um esforço para buscar novos caminhos em um mundo em profunda mutação.

A intervenção do Estado por meio de política fiscal ativa voltou a ser tratada como uma alternativa, depois de décadas de ênfase em política monetária. Países desenvolvidos elaboram projetos de longo prazo, com o objetivo de dinamizar a economia. Ainda que políticas sociais como educação, saúde e segurança pública continuem absorvendo expressivos recursos orçamentários, planos estratégicos estão sendo delineados a fim de lidar com os desafios impostos por questões ambientais e pelo retraimento do mercado de trabalho.

A intervenção estatal, inclusive por meio de investimentos públicos, voltou a ser discutida. No caso específico dos governos subnacionais, a restrição orçamentária em decorrência da impossibilidade de emitir moeda permite tão somente que estados e municípios revejam a composição dos seus gastos. Nesse sentido, as regras fiscais para governos subnacionais são desejáveis sob diferentes perspectivas, seja em termos macroeconômicos, seja sob a ótica da provisão de serviços públicos em um regime federativo.

Deficiências na atual estrutura de regras levaram ao desequilíbrio fiscal e financeiro dos estados. A despeito da ineficácia dos mecanismos de controle para evitar que ocorram esses desequilíbrios, as regras fiscais no Brasil monitoram o crescimento dos gastos obrigatórios. A queda de receita em um contexto de gastos obrigatórios elevados levou à crise. Portanto, a ineficácia pode ser atribuída à insuficiência de regras e a uma necessidade de reformulação, mas sem que o arcabouço precise ser abandonado e, sim, revisto.

Regras fiscais preservam a capacidade de gastos. Ao salvaguardar a capacidade de prover serviços e de investir, as regras fiscais contribuiriam para evitar o

---

23. Relatório de Sustentabilidade 2020, do BDMG. Disponível em: <<https://bit.ly/3A1muZj>>.

desmonte do sistema de proteção social, ofertado de modo tripartite por União, estados e municípios, especialmente relevante em períodos recessivos – exatamente quando esses gastos são mais necessários –, além de potencialmente impulsionar a economia.

Ao longo do tempo houve uma especialização dos entes da Federação, com cada esfera do governo atuando preponderantemente em um determinado segmento. A eficiência no provimento de educação, saúde e segurança pública depende de as UFs desempenharem sua função na ordem federativa, a partir de uma lógica sistêmica. Os governos estaduais, no caso da educação, são majoritariamente responsáveis pela provisão do ensino fundamental 2 e do ensino médio, enquanto na saúde, por serviços de média e alta complexidade. Assim, paradoxalmente, o controle de gastos nos governos subnacionais evita a precarização da qualidade dos serviços públicos ofertados.

Além disso, as regras fiscais para governos subnacionais não são um fim em si mesmas. Elas permitem a mudança na composição do gasto, com uma maior parcela do orçamento disponível para o investimento.

Em regimes federativos, a intervenção do estado se dá em camadas e em diferentes dimensões. O espaço fiscal é condição necessária, ainda que não suficiente, para que as capacidades estatais sejam arregimentadas em prol de uma agenda de desenvolvimento. Pode ser transformado em políticas articuladas que permitam impulsionar o crescimento, com estímulos ao emprego e à sustentabilidade ambiental, inclusive para evitar a sobrecarga dos sistemas de proteção social e para reduzir as desigualdades sociais de modo consistente e permanente.

Constata-se o esforço dos governos estaduais para alocar do melhor modo os recursos disponíveis, por meio: i) do diálogo com outros estados e com municípios; ii) da busca por superação de limitações técnicas com a consultoria a organismos multilaterais; e iii) da tentativa de racionalizar o uso de passivos e ativos estaduais. Entretanto, é necessário planejamento estratégico para que o investimento, além de melhorar a oferta de políticas públicas de educação, saúde e segurança pública e estimular a demanda agregada no curto prazo, tenha efeitos de longo prazo, contribuindo para que haja crescimento com emprego e sustentabilidade ambiental – e iniciativas como o Funes e a estratégia do BDMG sugerem possíveis caminhos. Portanto, é essencial um projeto de desenvolvimento nacional, com metas e objetivos, para servir como parâmetro e referência para os entes da Federação e para que as vocações regionais sejam estimuladas, assegurando ganhos sistêmicos.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC. São Paulo: Annablume, 2002.
- ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.
- BATISTA, P. N. Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *In*: SOBRINHO, B. L. *et al.* **Em defesa do interesse nacional**: desinformação e alienação do patrimônio público. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BLANCHARD, O. J.; SUMMERS, L. H. **Rethinking stabilization policy**: evolution or revolution? Cambridge, Massachusetts: NBER, 2017. (NBER Working Paper Series, n. 24179).
- BRAGA, J. **O desemprego disfarçado revelado**. [s.l.]: [s.n.], 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3fBPj7I>>.
- CARVALHO, F. C. **Mr. Keynes and the post keynesians**: principles of macroeconomics for a monetary production economy. Aldershot: Edward Elgar, 1992.
- CAVALCANTI, M. A. *et al.* Regras fiscais para os entes subnacionais: o caso do Brasil. *In*: CAF – CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. **Regras fiscales para la recuperación en América Latina**: experiencias y principales lecciones. Caracas: CAF, 2022. p. 221-286. Disponível em: <<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1905>>.
- DEANE, P. **A evolução das ideias econômicas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- DIAS, F. A. C. **Desvinculação de receitas da União, gastos sociais e ajuste fiscal**. Brasília: Senado Federal, 2008. (Texto para Discussão, n. 39).
- ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 914, de 17 de junho de 2019. Cria o Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo (Funes) e dá outras providências. **Diário Oficial**, Vitória, 18 jun. 2019.
- JABBOUR, E.; GABRIELE, A. **China**: o socialismo do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2021.
- KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1936.
- KORNAL, J. The soft budget constraint. **Kyklos**, v. 39, 1986.

LAMEIRAS, M. **Desempenho recente do mercado de trabalho e perspectivas para o ano**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Carta de Conjuntura, n. 51).

LOPREATO, F. L. C. **O papel da política fiscal**: um exame da visão convencional. Campinas: Unicamp, 2006. (Texto para Discussão, n. 119).

MENDES, M. **Crise fiscal dos estados**: 40 anos de socorros financeiros e suas causas. São Paulo: Insper, 2020.

MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações no cenário atual. Brasília: Ipea, nov. 2013. (Texto para Discussão, n. 1894).

MORA, M. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Brasília: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 866).

\_\_\_\_\_. **Evolução recente da dívida estadual**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2185).

\_\_\_\_\_. **Finanças públicas estaduais em 2020**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Carta de Conjuntura, n. 50).

OREIRO, J. L. Economia pós-keynesiana: origem, programa de pesquisa, questões resolvidas e desenvolvimentos futuros. **Ensaio FEE**, v. 32, n. 2, p. 283-312, 2011.

PRADO, S. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 1-40, 1999.

SANTOS, C. H. M. dos; CARVALHO, S. S. de; MARTINS, F. S. **A dinâmica demográfica e o peso das aposentadorias especiais nos regimes de previdência estaduais**: 2006-2015. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Carta de Conjuntura, n. 36).

SANTOS, C. H. M. dos *et al.* **A dinâmica dos gastos com saúde e educação públicas no Brasil (2006-2015)**: impacto dos mínimos constitucionais e relação com a arrecadação tributária. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2289).

SANTOS, C. H. M. dos *et al.* **Indicadores da política salarial das administrações públicas estaduais brasileiras (2004-2018)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Carta de Conjuntura, n. 47).

SNOWDON, B.; VANE, H. R. **Modern macroeconomics**: its origins, development and current state. Northampton: Edward Elgar, 2005.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, n. 48, p. 187-212, dez. 1999.

STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Boletim de finanças dos entes subnacionais**. Distrito Federal: STN, 2021.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ARRETCHE, M. Continuidades e discontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 377-423, jun. 2009.

MORA, M. **Primeiro quadrimestre de 2021**: mais do mesmo ou a consolidação de uma tendência. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Carta de Conjuntura, n. 52).

SANTOS, C. H. M. dos *et al.* **Evolução do emprego público nos governos subnacionais brasileiros no período 2004-2014**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Carta de Conjuntura, n. 32).

SANTOS, C. H. M. dos *et al.* **A dinâmica do déficit dos regimes próprios de previdência dos estados brasileiros nos anos 2006-2015**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017a. (Carta de Conjuntura, n. 34).

SANTOS, C. H. M. dos *et al.* **Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006-2016**. Brasília: Ipea, 2017b. (Carta de Conjuntura, n. 37).



## **DECLARAÇÃO DE DESPESAS EM EDUCAÇÃO BÁSICA PELOS ESTADOS BRASILEIROS: CONFLITOS ENTRE O REGISTRO LOCAL E NACIONAL<sup>1</sup>**

Ursula Dias Peres<sup>2</sup>  
Lauana Simplicio Pereira<sup>3</sup>  
Cristiane Branco Capuchinho<sup>4</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

A compreensão dos níveis de desigualdade na oferta educacional tem sido uma questão importante na agenda de pesquisa sobre políticas sociais no Brasil, um país federativo com mais de 5 mil entes com competências comuns e em colaboração para a oferta da educação básica. No arranjo institucional das políticas de educação, de um lado temos os entes subnacionais, que gozam de autonomia política, fiscal e legislativa para decidir sua oferta e alocação de recursos; e de outro, a União, com papel redistributivo e supletivo definido na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o que implica comparação das condições de oferta educacional para cumprir sua função equalizadora.

Esse arranjo possibilitou grande avanço em termos de oferta educacional nos anos 1990 e 2000, a partir da adoção da política de fundos educacionais (Gomes, 2009; Vazquez, 2014), e redução de desigualdades territoriais, principalmente entre entes municipais na educação básica (Tanno, 2017; Cruz *et al.*, 2019), em especial a partir da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Porém, restam importantes desigualdades entre Unidades Federativas (UFs) quando consideramos a oferta de educação básica por etapas e modalidades de ensino. Mais além, um olhar focado nos gastos mostra diferenças significativas nas classificações da despesa em educação entre os estados (Peres *et al.*, 2018).

---

1. As autoras agradecem a leitura atenta e as contribuições dos colegas Adrian Lavalle, Eduardo Marques, Mariana Giannotti, Renata Bichir, Sandra Gomes e Vera Coelho durante o seminário anual do Centro de Estudos da Metrópole da Universidade de São Paulo (CEM/USP), bem como aquelas realizadas pelos pareceristas deste livro.

2. Pesquisadora no CEM/USP.

3. Pesquisadora no CEM/USP.

4. Pesquisadora no CEM/USP.

Nossa hipótese é a de que, embora a forte regulamentação e a indução da União tenham reduzido desigualdades de acesso educacional, por meio de controle de matrículas da educação básica e do volume de gasto realizado pelos entes, o registro de despesas ora realizado pelos governos subnacionais é insuficiente para conhecer os gastos dos 26 estados e do Distrito Federal com alunos de cada etapa de ensino e, assim, permitir comparações de financiamento que promovam redução de desigualdades nas condições de oferta.

É necessário destacar a relevância dessa comparação, pois, se desejamos garantir a equidade educacional em todo o território, não basta saber o quanto se gasta por aluno, mas, sobretudo, como se gasta. É necessário lembrar que a recente emenda constitucional (EC) que aprovou o novo Fundeb tornou obrigatória a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), o que implica a necessidade de controle de despesas por etapa de ensino. Essa EC incluiu no artigo constitucional nº 163 a obrigação de os entes subnacionais registrarem “informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União” (Brasil, 2020). Em tese, o monitoramento dos dados para o controle do novo Fundeb será feito a partir do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), existente desde 2006.

Para trabalhar os limites dos dados de despesas em educação, o objetivo deste artigo é investigar as convergências e divergências na declaração de gastos estaduais com educação em duas fontes, uma registrada no sistema próprio de cada UF e outra declarada ao órgão federal por meio do Siope, bem como identificar os motivos que explicam essas divergências. Para isso, foram adotadas três estratégias metodológicas: análise documental das regras federais de controle das despesas de educação, levantamento de bases de dados orçamentários de quatorze UFs e quinze entrevistas com atores-chave locais e federais na contabilidade da política educacional.

Uma das principais contribuições deste capítulo é explicitar as diferenças latentes nos dados do Siope e iluminar debates para a construção de padronização e comparação entre gastos de diferentes entes. Ao final desta análise, consideramos que hoje o Siope não permite o controle desejado para alcançar os objetivos do novo Fundeb. Apesar de ter evoluído ao longo do tempo, o sistema nacional apresenta limitações em seu uso, em especial por ser inflexível às variadas formas de registro contábil utilizadas pelos estados. Isso, em parte, pode ser atribuído à ausência de uma arena de pactuação e diálogo entre os diferentes entes. Assim, a construção de uma instância nacional de pactuação é muito relevante, como já apontaram Licio e Pontes (2020b).

Para tratar da complexidade dessa temática, este capítulo está dividido em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 explora o papel de coordenação e indução da União em políticas públicas de educação no federalismo brasileiro. A seção 3 discute fatores de divergência interestadual de despesas em educação. A seção 4 apresenta aspectos metodológicos do estudo. Já a seção 5 traz a análise quantitativa dos dados da pesquisa comparativa entre os estados e trabalha as questões de divergência no gasto entre os estados e entre o regramento federal e o estadual. Na seção 6, realizamos a análise dos dados qualitativos coletados por meio de entrevistas. As considerações finais apresentam tópicos relevantes para novas investigações, além de limites deste estudo.

## **2 INDUÇÃO E COORDENAÇÃO FEDERATIVA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: PRINCIPAIS REGRAS E INSTRUMENTOS ADOTADOS**

O arranjo institucional federativo brasileiro tem como alicerce a autonomia dos entes subnacionais para a formulação e implementação de suas políticas. Após a aprovação da CF/1988, muito se discutiu sobre a viabilidade de o país implementar políticas sociais com vistas à redução de desigualdades com um sistema que combina autonomia dos entes e descentralização de competência e atribuições (Stepan, 1999). Na literatura brasileira, autores como Arretche (2002; 2009; 2012), Abrucio (2005), Gomes (2009) e Vazquez (2014) contestam a adoção da forma de estado – se federalista ou unitário – como mecanismo explicativo central para resultados de políticas e deslocam a análise para a forma como se estabelecem as relações inter-governamentais, isto é, as interações entre o governo central e os governos locais. Os conflitos e fricções entre diferentes níveis de governo acontecem muitas vezes de forma independente da estrutura federativa (Wright e Stenberg, 2018).

Em relação à possível fragmentação e dispersão na implementação de políticas públicas por entes subnacionais em contexto federativo, Arretche (2009; 2012) argumenta que os riscos podem ser reduzidos pelo governo central ao desenvolver arranjos institucionais que permitam o controle e a regulação. A autora demonstra como o Brasil adotou uma série de mecanismos institucionais para promover reformas em diversas áreas de políticas, concentrando na União recursos financeiros, autoridade legislativa e capacidade de coordenação, na tentativa de assegurar resultados minimamente coordenados e menos díspares das políticas públicas no nível local (Arretche, 2009; 2012).

Entre as áreas de políticas com reformas de destaque a partir de 1988 está a educação. Abrucio e Segatto (2014) relembram que, historicamente, a implementação da política educacional esteve a cargo de estados e municípios, em especial a educação básica, sendo marcada por grande diversidade na oferta de matrículas entre entes por todo o país, com pouca coordenação nacional. Mas, a partir dos anos 1990, a União passa a exercer papel de coordenação relevante utilizando

instrumentos de redistribuição de recursos, diretrizes e regulamentação, sistemas de informação e avaliação nacional (Abrucio e Segatto, 2014).

Gomes (2009) classifica em três tipos as regulamentações usadas pela União para coordenar políticas e produzir ordenamento nacional: i) as normas que restringem a liberdade de gasto dos governos subnacionais; ii) as que definem responsabilidades e/ou competências dos entes da Federação com relação à provisão e gestão de políticas públicas; e iii) as que criam incentivos para que governos subnacionais assumam a responsabilidade de prover políticas, especialmente as sociais.

Palotti e Machado (2014) apontam que os instrumentos de incentivo são associados a condicionalidades ou normatizações que sancionam comportamentos desviantes por parte dos níveis de governo menos abrangentes. Na política educacional brasileira, a vinculação e subvinculação de recursos, bem como seus mecanismos de controle e verificação dessa aplicação são exemplos desses instrumentos.

A CF/1988 estabeleceu a vinculação de recursos dos entes dos três níveis federativos a gastos relativos à educação. O art. 212 determina que a União destine, no mínimo, 18% da receita líquida resultante de impostos, enquanto estados e municípios devem investir o percentual de 25% do mesmo grupo de receitas para financiar as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)<sup>5</sup> (Brasil, 1988). O mecanismo, como salienta Gomes (2009), restringe a liberdade do gasto subnacional, obrigando estados e municípios a alocar ao menos um quarto de suas receitas de impostos em área definida como prioritária pela CF/1988, independentemente das preferências dos gestores locais.

A regra assegura fonte contínua de recursos para políticas educacionais. Contudo, para garantir a eficácia do regramento, é preciso determinar critérios de classificação das despesas adequados à aplicação de recursos definida, evitando manobras contábeis (Machado e Palotti, 2015). A normativa federal de 1988 destina a receita para despesas em MDE, sem especificar quais gastos entram no cálculo de seu cumprimento. O conceito só foi consolidado oito anos depois, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996), que indica gastos considerados devidos (art. 70) e indevidos (art. 71) no cumprimento da vinculação mínima de recursos (Peres, 2007; Pinto, 2002; Pinto e Adrião, 2006). De modo geral, a LDB, como argumentam Abrucio e Segatto (2014), preencheu algumas lacunas da CF/1988 em relação às responsabilidades de cada ente na provisão da política educacional e fez determinações sobre a colaboração entre estados e municípios.

---

5. O artigo foi alterado pela EC nº 95/2016, que suspendeu por vinte anos a vinculação de impostos no âmbito da União, substituindo a regra pela obrigatoriedade de aplicação mínima do valor executado em 2017. Os gastos da União não são, no entanto, objeto de análise deste artigo.

Ainda em 1996, o governo federal apresentou outro instrumento de indução e coordenação relevante, numa proposta que transformou o financiamento da educação com novas regras para subvinculação de impostos e uso de recursos: a política de fundos, materializada no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O Fundef redistribuiu os recursos de impostos de cada governo estadual e seus municípios em função do número de matrículas no ensino fundamental e constituiu um novo mecanismo de coordenação que, por um lado, restringe a liberdade de gasto dos entes subnacionais e, por outro, introduz o estímulo à ampliação da oferta do fundamental ao redistribuir recursos em função das matrículas (Gomes, 2009; Vazquez, 2014).

Com essa política, houve um processo acelerado de descentralização do ensino fundamental para os municípios que recebiam recursos para tanto. Além disso, houve ganhos na correção de desigualdades de financiamento entre municípios de um mesmo estado, já que o valor por aluno vinculado ao fundo passou a depender da matrícula existente e não da capacidade contributiva de cada esfera de governo (Gomes, 2009; Vazquez, 2014).

Findados os dez anos previstos como prazo do Fundef e reconhecidos os seus ganhos e limitações, o governo federal aprovou o Fundeb – com funcionamento análogo e estendido para toda a educação básica. O novo mecanismo ampliou o potencial redistributivo do fundo com a complementação da União, obrigada a alocar 10% do total do Fundeb em verbas federais para suprir fundos estaduais mais pobres e equalizar um piso de investimento por matrícula. Com isso, o Fundeb mostrou-se uma política de regulação federal redistributiva, na perspectiva de Arretche (2010), permitindo ganhos de equidade para municípios (Tanno, 2017; Cruz *et al.*, 2019) e estados (Peres, Capuchinho e Tibúrcio, 2021).

Muito embora o controle do cumprimento do mínimo constitucional e da aplicação dos recursos do Fundeb seja de competência do Poder Legislativo, mais especificamente do tribunal de contas (TC) de cada ente, no contexto da discussão da lei do Fundeb, em 2006, o Ministério da Educação (MEC) criou um sistema eletrônico nacional para coleta, processamento e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação declaradas por estados, Distrito Federal e municípios (Brasil, 2006; 2008). Os poderes executivos de cada ente subnacional são responsáveis pelo preenchimento bimestral do Siope. A partir dos dados informados, esse sistema calcula automaticamente o percentual mínimo obrigatório de aplicação em MDE. Dessa maneira, o Siope estabeleceu a mesma régua no cômputo das despesas de todos os entes federados, podendo ser entendido como um instrumento de indução da padronização contábil do registro das despesas em educação nos diferentes governos subnacionais.

Licio e Pontes (2020a) destacam que, após as reformas dos anos 1990, o papel coordenador da União foi reforçado com a aprovação de planos nacionais de educação, em 2001 e 2014, implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); bem como planos de metas e de ações articuladas formulados pelo MEC. Contudo, a despeito desses avanços de coordenação federativa na política educacional, os autores citados consideram que a autonomia de estados e municípios na política de educação ainda é maior do que na saúde e na assistência social, que possuem sistemas únicos, uma vez que cada sistema de ensino tem o poder de definir suas regras de funcionamento, circunscritos nas diretrizes gerais dadas pela LDB. Para eles, o arranjo institucional e financeiro que foi construído a partir dos anos 1990, explorando os mecanismos de coordenação citados até aqui, foi insuficiente para equalizar oportunidades educacionais e garantir um padrão mínimo de qualidade da educação em todo o território nacional, argumento que também adotamos neste estudo (Licio e Pontes, 2020a).

Os mesmos autores levantam como possível explicação para tal insuficiência a escassa articulação de ações dos três níveis de governo na educação básica. Além disso, é importante destacar que todos os mecanismos coordenadores apresentados foram discutidos no âmbito do Poder Legislativo federal ou no MEC, sem priorizar a pactuação federativa entre os diferentes níveis de governo, em instâncias formais de negociação (Licio e Pontes, 2020a). Constatação similar é feita por Abrucio e Segatto (2014), para quem é preciso criar arenas intergovernamentais para a construção de consensos federativos que discutam a coordenação do planejamento e da gestão da política educacional.

Essa dificuldade de organizar de modo sistêmico as ações dos diferentes entes federados, característica marcante da trajetória da política educacional brasileira, pode ser um fator explicativo para, ainda hoje, observarmos importantes variações na oferta de educação pelos entes subnacionais. Como se verá na seção a seguir, restam lacunas no arranjo institucional da política educacional que, na ausência de construção de um acordo sistêmico, acabam por suscitar fricções entre a regulação federal e a autonomia estadual. Os estados, como entes autônomos, podem adotar estratégias que não contribuem para o nivelamento da oferta de educação. Como parte das regras federais de controle de MDE são ainda pendentes de pactuação entre entes, o posicionamento divergente entre estados pode levar a desigualdades.

### **3 HETEROGENEIDADES INTERESTADUAIS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

Em um sistema regido pela lógica de vinculação de recursos para o financiamento de matrículas, as diferenças de capacidade de arrecadação de tributos entre as UFs são, de partida, fonte de desigualdade de financiamento das políticas educacionais

(Abrucio, 2010; Gouveia e Souza, 2015). Como exemplo, dados da Receita Corrente Líquida (RCL) dos governos estaduais em 2019 indicam que a soma dos quatro estados da região Sudeste equivale a 43,4% do total da RCL das 27 UFs (Ipea, 2021), sendo que São Paulo, sozinho, respondia por 23,3%. Quando comparadas à população da região e do estado paulista (IBGE, 2021), percebe-se a sobrerrepresentação da região, que reúne 42,0% dos brasileiros, e do estado (21,85%). Como exemplo contrário, Bahia e Maranhão respondiam por 5,0% e 2,1% do total das RCLs estaduais em 2019, sendo responsáveis por 7,0% e 3,4% da população.

Como aponta Rezende (2010), a disparidade fiscal horizontal entre entes, provocada por diferenças socioeconômicas entre estados, não foi alvo de detida atenção no desenho do federalismo fiscal brasileiro, provocando sérias consequências para a gestão de políticas públicas. No caso da educação, as diferenças na arrecadação *per capita* pelos estados produzem, automaticamente, desigualdade no montante disponível pela regra federal de vinculação de impostos e transferências.

Ainda que a política de fundos, com seu mecanismo de redistribuição de recursos entre estado e municípios e a complementação da União, reduza a desigualdade no financiamento entre estados, como já citado, é preciso salientar que um quinto dos recursos estaduais vinculados para a educação não constitui o Fundeb. Além disso, o montante pode ser ainda maior quando os estados exercem sua autonomia para majorar a vinculação de recursos para a educação nas constituições estaduais, como fizeram Acre, Amapá, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo, que definiram índices entre 25,5% e 32,5% para a vinculação com despesas em MDE (Peres, Capuchinho e Tibúrcio, 2021).

Além da heterogeneidade na condição financeira das UFs, o contingente de alunos a ser atendidos pelas redes estaduais apresenta grandes diferenças. O art. 211 da CF/1988 definiu a responsabilidade compartilhada entre municípios e estados na oferta da educação fundamental, sem determinar como seria feita essa divisão. O movimento de municipalização do ensino fundamental fez com que nos anos 2000 os municípios passassem a ser os maiores responsáveis por essa etapa de ensino e pela educação básica, haja vista o aumento da educação infantil (Farenzena, 2020). Contudo, esse movimento não se deu da mesma maneira em todos os estados e ficou vinculado às negociações políticas locais (Abrucio, 2010).

Assim, ainda que 68,7% das matrículas públicas do ensino fundamental em 2019 estivessem em redes municipais do Brasil (Inep, 2020), as redes estaduais do Acre e do Amapá eram responsáveis por mais da metade dos estudantes matriculados nesta etapa de ensino no seu território (61,1% e 59,1%, respectivamente). As redes estaduais de Rondônia, Roraima, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Mato Grosso ofereciam mais de 45% das matrículas públicas no fundamental. Na outra

ponta, os estados do Ceará e do Maranhão se ocupavam de menos de 3% dos alunos nessa fase.

Há ainda, dentro de suas obrigações constitucionais, a autonomia dos entes para definir sua alocação de recursos na política educacional. Alguns espaços de autonomia que resultam em divergência nas despesas são: a escolha entre modalidades de ensino na oferta das vagas, como tempo parcial ou integral (Batista *et al.*, 2017); a determinação de salários (Camargo, Alves e Bollmann, 2018) e forma de contrato dos profissionais (Oliveira, 2004; Alves e Pinto, 2011); a distribuição de recursos e investimento em infraestrutura entre unidades escolares (Gomes e Melo, 2021); ou ainda o investimento em etapas que não são constitucionalmente de sua obrigação, como a educação infantil ou o ensino superior.

### 3.1 Variação no controle das despesas vinculadas

Outro ponto de heterogeneidade está relacionado ao controle das despesas vinculadas à educação. Apesar de a União ter adotado extensa normatização sobre volume e uso de recursos vinculados à educação, restringindo a ação dos entes subnacionais, a eficácia dessas regulamentações está associada ao estabelecimento de critérios para classificar as despesas, como argumentam Machado e Palotti (2015).

Em nosso arranjo institucional, o controle da vinculação de recursos dos entes subnacionais é feito de maneira descentralizada pelos TCs locais. Os TCs são instituições responsáveis por acompanhar a efetivação do mínimo constitucional e verificar a conformidade dos gastos em educação, classificados como MDE, com as regras determinadas pelos arts. 70 e 71 da LDB, e normativas estaduais suplementares, a partir das prestações de contas apresentadas pelos entes. A documentação enviada pelos estados aos TCs, em geral, segue o disposto no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), regrado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Nesse demonstrativo é obrigatório apresentar todas as receitas de impostos no período e todos os gastos na função educação.

A existência de 33 TCs diferentes no país, sem hierarquia ou instituição de harmonização de práticas, já é fonte provável de divergência nas interpretações das regras e, assim, de desigualdade na execução da vinculação nos diferentes territórios (Teixeira, 2017). Como mostram Davies (2015) e Souza (2019), que, ao analisarem o controle dos gastos constitucionais em educação pelos TCs, indicam que os tribunais não seguem necessariamente as disposições constitucionais ou a LDB quando analisam gastos estaduais com MDE, nem mesmo as indicações do Tribunal de Contas da União (TCU).

Além da atuação divergente das cortes no controle, nossa hipótese é que os registros contábeis das diferentes UFs são outra fonte de desigualdade interestadual, ainda pouco explorada na literatura.

Os entes devem organizar suas informações de gastos orçamentários em um Quadro Detalhado de Despesas (QDD), onde os dispêndios são classificados por função e subfunção. A base dessa classificação é uma lista criada em nível federal para abarcar todo o orçamento dos governos dos três entes (Brasil, 1999), que contém 28 funções, entre elas a educação, e mais de cem subfunções. As subfunções adotadas e a organização de dados ficam a critério de cada ente subnacional, que terá suas contas examinadas pelo TC local.

Além dessa prestação de contas, as UFs devem, desde 2007, preencher um relatório bimestral no sistema eletrônico nacional Siope. Baseado no sistema do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), o Siope apresenta um formulário com áreas predeterminadas a serem completadas seguindo as categorias definidas em nível federal pela STN. A partir dos dados informados, o sistema calcula automaticamente o percentual mínimo obrigatório de aplicação em MDE e os limites estipulados para o uso do Fundeb com remuneração de profissionais da educação e despesas de capital. O detalhamento de gastos exigido pelo Siope amplia as exigências de informações sobre o investimento nas políticas educacionais para que, entre outras coisas, seja possível conhecer o gasto por aluno realizado em diferentes etapas de ensino.

O sistema, administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), não é uma ferramenta de controle sobre os entes subnacionais, mas pretende ser uma base de dados nacional detalhada e confiável sobre o gasto educacional para subsidiar políticas educacionais.

Os dois sistemas contábeis a preencher, um controlado em nível estadual e outro em nível federal, são instrumentos de políticas públicas, no sentido destacado por Lascoumes e Le Galès (2004), e assim não são neutros – eles organizam relações entre governos (e entre governos e governados), operacionalizam a ação pública a partir de lógica própria e produzem efeitos específicos na política. A partir dessa ótica, a categorização de gastos em educação pelos entes estaduais nos sistemas contábeis de âmbito local e federal aparece como mais um espaço de autonomia e de (possível) heterogeneidade interestadual.

Nesta pesquisa, exploraremos as variações de registro de despesas estaduais da educação nos sistemas locais e federal, considerando que o tema merece especial atenção devido a suas graves consequências para a construção de um padrão de equidade no financiamento da educação, como almejado pelo mecanismo do CAQ, que aguarda regulamentação do Congresso Nacional.

#### **4 METODOLOGIA**

Para investigar convergências e divergências na declaração das despesas em educação feita por governos estaduais, este capítulo analisa: i) as regras de registro do Siope;

ii) a forma como os estados declaram gastos no Siope; e iii) a forma como os estados declaram seus gastos em seus próprios sistemas de controle.

Adotamos três estratégias de pesquisa: análise documental das regras de controle das despesas de educação a partir dos manuais do Siope (FNDE, 2010; 2018); levantamento de bases de dados orçamentários sobre gastos em educação de quatorze UFs; e pesquisa qualitativa a partir de entrevistas semiestruturadas sobre a operacionalização das declarações de gastos em educação em três UFs.

Para o estudo da divergência entre o que os estados declaram como gasto em educação em seus sistemas de prestação de contas e aquilo que declaram no Siope, de acordo com o regramento federal, fizemos análise quantitativa e comparação dos dados orçamentários de duas fontes: i) da função educação registrada nos QDDs de cada estado, obtida por meio de coleta nos portais de transparência de cada ente e pedidos de acesso à informação;<sup>6</sup> e ii) da função educação a partir do arquivo de dados analíticos que os estados transmitem ao Siope.

Obtivemos informações de 2011 a 2018 de 10 das 27 UFs, e de 2013 a 2018 de outras 4, sendo elas: Distrito Federal, Pará, Paraíba, Pernambuco, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Ceará, Goiás, Maranhão e Mato Grosso do Sul. Já os dados do Siope são compilados em base única, com informações disponíveis desde 2008, geradas a partir dos dados declarados por cada ente subnacional.<sup>7</sup> Para a comparação, buscamos pelas quatorze UFs para as quais obtivemos os QDDs e encontramos os dados no sistema nacional de onze delas.<sup>8</sup>

Da análise dos dados orçamentários, identificamos três níveis de divergência em suas formas de categorização e prestação de contas ao longo da série temporal: i) os relatórios estaduais possuem agrupamentos distintos daqueles previstos no regramento do Siope; ii) os relatórios de diferentes estados na mesma fonte divergem, quando comparados; e iii) relatórios de um mesmo estado na mesma fonte divergem ao longo do tempo. Para fins de exposição neste capítulo, selecionamos 2018 como o ano para o qual montamos tabelas comparativas a partir da tipologia de subfunções orientada pelo manual do Siope, apresentada na seção de resultados.

---

6. A opção pela utilização do QDD foi feita, em detrimento de dados disponíveis em bases nacionais como a do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), porque queríamos acessar informações com o maior detalhamento possível sobre os gastos com a função educação e todas as suas subfunções. Isso inclui a possibilidade de cruzar classificações orçamentárias como a institucional (órgão responsável) e por categoria econômica (natureza, grupo e elemento da despesa), o que é impossível a partir dos dados do Siconfi, que apresenta relatórios agregados. Este capítulo demonstra uma das análises realizadas a partir desse banco de dados.

7. A base utilizada está disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope/arquivos-dados-analiticos>>.

8. Distrito Federal, Rio de Janeiro e Minas Gerais não transmitiram o arquivo anual de dados para 2018.

Para entender a aplicação das regras de registro sobre os gastos de educação e a divergência entre diferentes UFs, foram usadas como estratégia qualitativa entrevistas em profundidade com gestores ligados à execução do orçamento de educação e preenchimento do Siope em governos estaduais, em nível federal, e representantes de órgão de controle, de nível estadual e federal.

Com roteiro semiestruturado, as entrevistas exploraram as maneiras como UFs operacionalizam seu lançamento de despesas em educação, e órgãos fiscalizadores utilizam as informações para controle dos gastos. Foram definidos três estados de diferentes regiões com divergências na declaração de gastos em educação entre as duas fontes: Paraná, Pernambuco e São Paulo. Na seleção de entrevistados, mapeamos técnicos e gestores dos governos estaduais que trabalhassem diretamente com o lançamento das despesas com educação, atores-chave na implementação do Siope no FNDE e no MEC e na sua atual operacionalização, e representantes dos órgãos de controle e do Legislativo no âmbito federal, totalizando quinze entrevistas. O conteúdo foi analisado a partir das seguintes categorias: i) classificação das despesas; ii) operacionalização do lançamento de dados; iii) avaliação da qualidade de dados oferecidos à federação; e iv) compreensão da tensão entre regramento federal e autonomia estadual.

## **5 ANÁLISE QUANTITATIVA DOS DADOS ESTADUAIS SOBRE DESPESAS EM EDUCAÇÃO: TRÊS NÍVEIS DE DIVERGÊNCIA**

Para comprovar a aplicação dos recursos de impostos constitucionalmente vinculados à MDE, os estados devem enviar aos TCs estaduais prestações de contas bimestrais, assim como registrar essa prestação no Siope. A documentação enviada deve apresentar todas as receitas de impostos no período e todos os gastos em função e subfunções da educação, como apresentado anteriormente. A organização das subfunções é sucinta e fica a critério de cada estado.

Já os relatórios bimestrais do Siope exigem maior detalhamento de gastos sobre os valores usados nas políticas educacionais para que, entre outras coisas, seja possível conhecer o gasto por aluno realizado em diferentes etapas de ensino. Ainda que as informações do Siope não sejam usadas no controle fiscal dos entes, o preenchimento periódico do sistema por parte dos entes subnacionais é condição imposta pelo governo central para a celebração de convênios com o MEC ou FNDE ou para obter recursos da complementação da União para pagamento do piso do magistério (Brasil, 2011).

A seguir, buscaremos apresentar os dados relativos aos três tipos de divergência apresentados na metodologia, isto é: i) relatórios estaduais com agrupamentos distintos daqueles previstos no Siope; ii) relatórios estaduais da mesma fonte que divergem entre si; e iii) divergência entre relatórios de um mesmo estado no tempo.

### 5.1 Relatórios estaduais com estrutura e dados distintos do Siope

A partir da classificação orçamentária determinada pela STN, o Siope prevê que as despesas dos entes subnacionais sejam classificadas em quatro grupos de subfunções: as típicas de educação, as de apoio administrativo – que devem ser declaradas vinculadas a uma subfunção típica de educação –, as outras subfunções consideradas no cálculo de MDE e as subfunções que não são consideradas no cálculo de MDE (FNDE, 2010; 2018). O quadro 1 traz a lista das subfunções previstas nos formulários do Siope para serem usadas em seu preenchimento.

QUADRO 1

#### Subfunções previstas para preenchimento no Siope

Típicas de educação	361 – Ensino fundamental 362 – Ensino médio 363 – Ensino profissional 364 – Ensino superior 365 – Educação infantil (exclusiva de municípios e do Distrito Federal) 366 – Educação de Jovens e Adultos (EJA) 367 – Educação especial
De apoio administrativo (vinculadas a uma subfunção típica de educação)	121 – Planejamento e orçamento 122 – Administração geral 123 – Administração financeira 125 – Normalização e fiscalização 126 – Tecnologia da informação 128 – Formação de recursos humanos 131 – Comunicação social
Outras consideradas no cálculo de MDE	331 – Proteção e benefícios ao trabalhador 722 – Telecomunicações (educação à distância – EaD) 782 – Transporte escolar 841 – Refinanciamento da dívida interna 842 – Refinanciamento da dívida externa 843 – Serviço da dívida interna 844 – Serviço da dívida externa 846 – Outros encargos especiais
Outras não consideradas no cálculo de MDE (expressamente vedadas)	061 – Ação judiciária 181 – Policiamento 243 – Assistência à criança e ao adolescente 271 – Previdência básica 272 – Previdência do regime estatutário 273 – Previdência complementar 274 – Previdência especial 306 – Alimentação e nutrição (merenda escolar) 392 – Difusão cultural 422 – Direitos individuais, coletivos e difusos 812 – Desporto comunitário 813 – Lazer

Fonte: FNDE (2010; 2018).

Os entes federados podem ainda declarar despesas classificadas em subfunções que não fazem parte dessa lista. Contudo, elas deverão ser acrescidas manualmente nos formulários e não serão contabilizadas para o cálculo do investimento em educação feito pelo sistema. Dessa maneira, o Siope é utilizado como instrumento

indutor para a organização dos gastos segundo critérios que o FNDE considera adequados para alocação de despesas em MDE. Ao preencher suas despesas no sistema, os estados devem enquadrar seu gasto às regras para alcançar o mínimo constitucional de investimento, do contrário não conseguirão prestar contas<sup>9</sup> e ficarão inadimplentes junto ao Siope, sujeitos à suspensão de transferências do FNDE.

A questão que nos importa saber é se esse modelo induz à padronização do registro ou se os estados seguem definindo sua contabilidade de gastos segundo suas preferências de classificação e depois as ajustam na prestação de contas à União. Para isso, comparamos informações prestadas pelos estados em seus QDDs e informações declaradas pelos estados no sistema federal em 2018, reunindo as subfunções em grupos formados a partir da normatização federal nos manuais do Siope (FNDE, 2010; 2018). Dessa maneira, na tabela 1, o registro de despesas no sistema estadual e federal é confrontado conforme os seguintes agrupamentos: i) gastos em subfunções vinculadas a níveis específicos de ensino (típicas de educação ou de apoio); ii) gastos em subfunções outras que também entram no cômputo de MDE; iii) gastos em subfunções vedadas no cálculo de despesas em MDE; e iv) gastos em subfunções que não são mencionadas pelos manuais do Siope e, assim, não devem ser somadas no cálculo de MDE.

Ao analisar a estrutura do sistema e os dados orçamentários declarados pelos estados em seus QDDs surge uma primeira discrepância entre a norma federal imposta e a gestão das despesas educacionais no nível estadual. Embora também utilizem a classificação funcional, os sistemas orçamentários estaduais adotam subfunções para classificar gastos educacionais que não são necessariamente aquelas requeridas pelo sistema orçamentário nacional da educação. As divergências de declaração do mesmo estado feita em seu sistema próprio ou no sistema federal verificadas na tabela 1 indicam classificações do gasto em subfunções de categorias diferentes, mas também, em nove dos onze casos, de valores absolutos de gastos que não coincidem nos dois sistemas para o mesmo ano.

Enquanto Ceará e Paraíba registram em seus QDDs 100% de suas despesas da função educação em subfunções que as regras federais entendem como típicas de MDE, e o Espírito Santo usa em seu QDD apenas subfunções previstas no regramento federal, o Paraná classifica 70,53% de suas despesas em subfunções não mencionadas pelo sistema nacional em seu regramento orientador. O mesmo ocorre com estados como São Paulo (54%) e Goiás (51%).

---

9. Ou terão de justificar a diferença e submeter sua declaração à apreciação de técnicos do FNDE.

TABELA 1  
**Proporção das despesas empenhadas com educação declaradas nos QDDs e Siope, por tipo (2018)**

UF	Subfunções consideradas MDE				Subfunções não consideradas MDE				Total empenhado (R\$ milhões)	
	Típicas e de apoio (%)		Outras (%)		Vedadas (%)		Não mencionadas (%)		QDD	Siope
	QDD	Siope	QDD	Siope	QDD	Siope	QDD	Siope		
Ceará	100	93	0	3	0	3	0	0	3.547	3.547
Espírito Santo	62	62	0	0	38	38	0	0	2.181	2.181
Paraíba	100	98	0	1	0	1	0	0	2.553	2.305
Maranhão	88	94	0	0	10	5	1	1	3.140	3.191
Pará	92	72	6	0	0	0	2	28	3.925	4.021
Mato Grosso do Sul	93	96	0	2	0	2	6	0	2.406	2.406
Pernambuco	73	97	14	1	0	1	13	0	3.281	4.266
Santa Catarina	79	82	0	0	0	0	21	17	3.728	4.483
Goiás	15	82	0	2	34	14	51	2	4.719	4.936
São Paulo	45	72	0	4	1	22	54	2	44.473	36.743
Paraná	29	72	0	26	0	2	71	0	10.361	10.401
<b>Total</b>									<b>84.314</b>	<b>78.479</b>

Fonte: Siope e QDDs dos estados mencionados para 2018.

Elaboração das autoras.

Obs.: As somas de percentuais variam entre 99% e 100% devido ao arredondamento sem casas decimais.

Ao observarmos os dados declarados pelos estados em seus quadros próprios com aqueles declarados pelos mesmos entes ao Siope, vemos que os valores declarados como empenhados na função educação diferem nos dois registros. Em São Paulo, por exemplo, enquanto o QDD computa gasto de R\$ 44,5 bilhões em educação, no Siope o ente declarou R\$ 36,7 bilhões, valor 21% inferior. Em Pernambuco ocorre o inverso: enquanto o valor declarado no seu quadro próprio de despesas é de quase R\$ 3,3 bilhões, no Siope é de aproximadamente R\$ 4,3 bilhões, uma diferença de R\$ 985 milhões. Apenas nos estados de Espírito Santo e Mato Grosso do Sul os valores de ambas as fontes são exatos. Outros, como Ceará, Paraná, Pará e Maranhão, são bem próximos.

Além disso, a distribuição do gasto entre as tipologias de subfunções é distinta quando comparamos as duas fontes de dados. No Siope, o estado do Ceará já não classifica 100% de suas despesas como típica de MDE, mas distribui pequena parcela com “outras” (3%) e inclusive com subfunções cujo regramento federal não considera MDE (3%). O total gasto, no entanto, coincide nos dois relatórios, indicando reclassificação de despesas.

Goiás redistribuiu parte do gasto que em seu relatório estava em subfunções que não entrariam no cômputo de seu mínimo constitucional e declara no sistema

nacional entre aquelas consideradas como MDE. No Siope, o governo goiano declarou 82% dos gastos em 2018 em subfunções típicas de educação ou de apoio administrativo, como ensino médio, frente a 15% dos gastos declarados no mesmo grupo em seu QDD. Isso indica um esforço para adequar sua prestação de contas às normas exigidas pelo sistema federal. Ou seja, em vez de o sistema nacional servir como indutor para classificação das despesas na gestão orçamentária local, há um trabalho de reclassificação dos dados para transmissão ao sistema nacional.

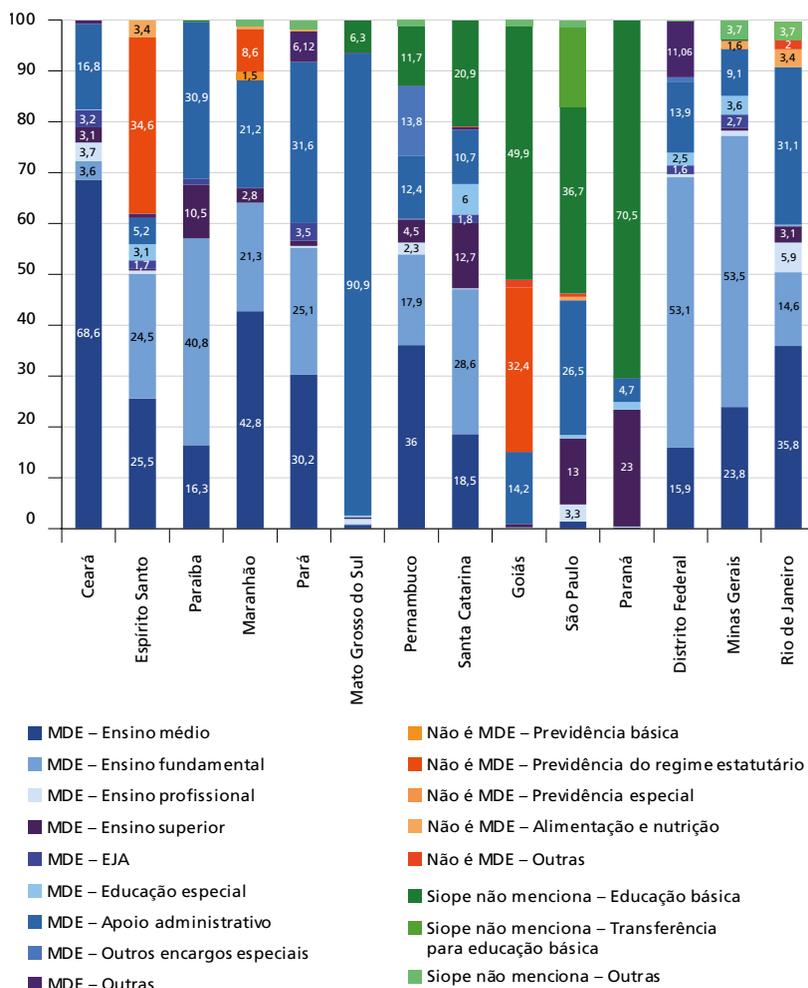
## 5.2 Relatórios estaduais que divergem entre si nas duas fontes de dados

Além da discrepância entre o que é indicado pela regra federal do Siope e as subfunções que os estados efetivamente usam para alocar seus gastos, há ainda formas diferentes de variar da regra federal entre os estados. A regra nacional que institui as funções e subfunções orçamentárias em MDE não determina quais itens de despesa devem ser registrados em quais funções e subfunções, tendo o ente a autonomia para realizar essas escolhas. Isso implica, por exemplo, que as despesas com obrigações previdenciárias sejam classificadas na subfunção ensino fundamental (por se tratar de obrigações relativas ao pessoal ligado a essa finalidade) em um estado e, em outro, na subfunção previdência do regime estatutário. Evidentemente, ao comparar o gasto por subfunções, por exemplo, de ensino fundamental entre dois estados, compararemos despesas distintas.

Assim, em adição à esperada variação dos recursos totais gastos com educação nos estados brasileiros – dado os desiguais potenciais econômicos de arrecadação (Lopreato, 2020; Rezende, 2010) e contingentes de alunos –, a análise do banco de dados construído a partir dos QDDs nos permitiu verificar a diversidade no registro de gastos da função educação. O gráfico 1 detalha as subfunções utilizadas nos QDDs e explicita a divergência entre estados.

Na análise dos dados dos orçamentos estaduais vemos que embora o âmbito prioritário de atuação dos estados seja os ensinos fundamental e médio, em quatro (São Paulo, Paraná, Goiás, Mato Grosso do Sul) dos quatorze estados analisados o percentual de despesas classificado nessas duas etapas varia entre 0,0% e 1,5% do total gasto em educação em 2018. Essa divergência não é produto de sistemas estaduais que deixaram de custear matrículas dessas etapas de ensino, ao contrário, indica que gastos das duas etapas prioritárias de oferta são por vezes explicitados e por vezes confundidos. Não por acaso, em três desses estados há grande percentual de despesas registradas na subfunção educação básica, que agrega as etapas obrigatórias de ensino sem possibilidade de individualizá-las. O Paraná coloca 70,5% de suas despesas nesta categoria, Goiás, 49,9% e São Paulo, 36,7%.

GRÁFICO 1  
Despesas empenhadas com educação declaradas nos QDDs (2018)  
(Em %)



Elaboração das autoras.

Outra classificação que evidencia a divergência no registro de despesas são as subfunções de apoio administrativo. Ainda que todos os sistemas de ensino gastem com serviços administrativos, há grande variedade na parcela ocupada por essas subfunções. O Paraná classifica aqui 4,7% de seus gastos, enquanto o Mato Grosso do Sul registra assim 90,9% de suas despesas, notadamente na subfunção administração geral. São Paulo, Pará e Paraíba também classificam mais de um quarto de suas despesas educacionais como apoio administrativo. Nos quadros de despesa próprios, não é possível hierarquizar as subfunções de apoio

administrativo subdividindo seus gastos conforme etapas de ensino, como recomenda o Siope, denotando mais uma discrepância entre o controle federal requerido e a organização dos dados estaduais.

É ainda importante destacar o fato de estados como Espírito Santo e Goiás classificarem aproximadamente um terço de seus gastos educacionais com despesas que não são consideradas MDE, especificamente na subfunção previdência do regime estatutário. Também computa gastos nessa categoria o Maranhão, ainda que em proporção menor, de 8,6% do seu gasto total em educação. Essa subfunção não é utilizada pelos demais estados, o que não significa que não sejam realizados nas despesas com MDE. É possível que outros estados realizem a alocação das despesas previdenciárias em outra subfunção, inclusive em alguma cuja contabilização seja permitida para fins de aplicação em MDE, provocando, novamente, discrepância quando se comparam despesas em educação de cada ente.

Há ainda aquelas categorias cujo regramento federal não menciona e que poderiam ser incluídas na prestação de contas, de acordo com a necessidade do ente prestador, sem que sejam computadas como MDE. Ocorre que para alguns estados essa parcela de gastos é significativa em seus QDDs, como mostra o gráfico 1. Em estados como São Paulo, Paraná e Goiás, observa-se alto percentual classificado na subfunção educação básica,<sup>10</sup> que agrega as etapas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio sem a possibilidade de individualizá-las. Mais de 70% das despesas educacionais do Paraná, por exemplo, são em educação básica. Em São Paulo, além da educação básica, é também relevante a subfunção denominada transferências para a educação básica (15,6%), que contabiliza os recursos que o estado “perde” para os municípios em decorrência das regras do Fundeb. Todos os estados têm tais perdas, mas apenas São Paulo utiliza subfunção própria para classificação.

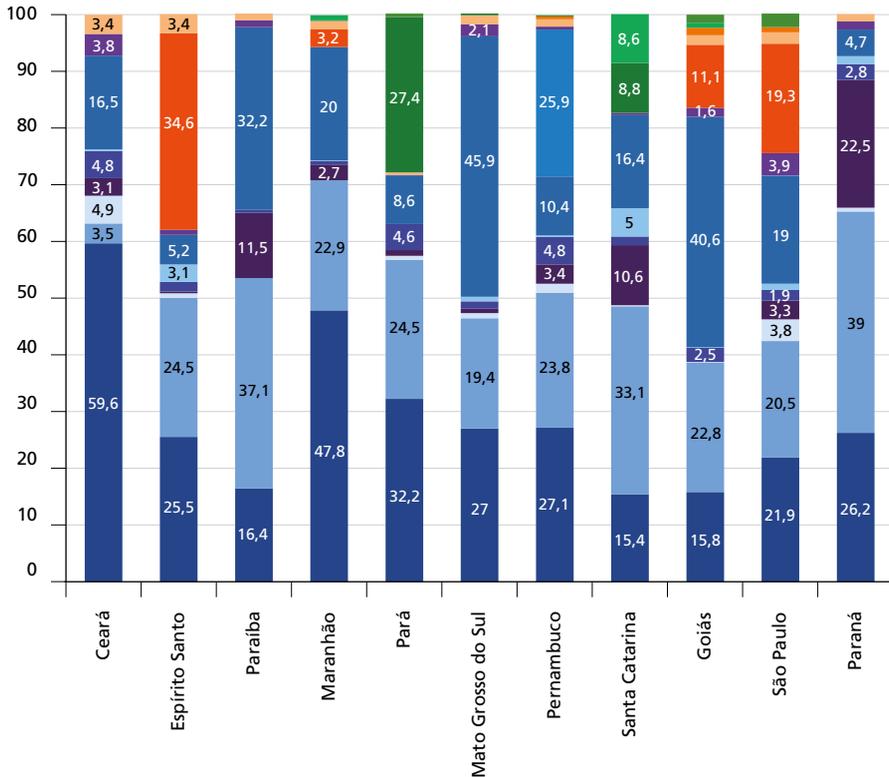
Ao realizarmos a mesma análise, mas agora com os dados do Siope, observamos distribuição diversa daquela percebida nos QDDs estaduais, como pode ser visto no gráfico 2. Dez dos onze estados concentram a parte mais expressiva do gasto em educação nas etapas de ensino prioritárias (fundamental e médio), à exceção de Goiás. Goiás concentra a maior parte (40,6%) de suas despesas declaradas no Siope em subfunções de apoio administrativo. Isso chama atenção visto que seu QDD traz pouco mais de 14% nessa subfunção, denotando a recategorização de outras despesas, talvez parte do que ali era classificado em educação básica, que representava 49,9% dos gastos estaduais no relatório local e desaparece na declaração ao sistema nacional. A subfunção educação básica também some das declarações do Siope feitas por Paraná, São Paulo e Santa Catarina.

10. A subfunção educação básica (368) foi criada em 2011, a pedido do MEC, para categorizar gastos da União com programas que contemplam simultaneamente mais de uma etapa da educação básica. No entanto, municípios e estados passaram a adotá-la em sua contabilidade.

GRÁFICO 2

## Despesas empenhadas com educação declaradas no Siope (2018)

(Em %)



- MDE – Ensino médio
- MDE – Ensino fundamental
- MDE – Ensino profissional
- MDE – Ensino superior
- MDE – EJA
- MDE – Educação especial
- MDE – Apoio administrativo
- MDE – Outros encargos especiais
- MDE – Outras
- Não é MDE – Previdência
- Não é MDE – Alimentação e nutrição
- Não é MDE – Outras
- Siope não menciona – Desenvolvimento científico
- Siope não menciona – Difusão científica e tecnológica
- Siope não menciona – Outras

Elaboração das autoras.

Na comparação entre os estados, há de se realçar a ocorrência de subfunções com grande espaço em certas UF's que não aparecem ou têm pouca relevância nas declarações de outros entes. A subfunção previdência do regime estatutário ocupa 34,6% dos gastos declarados pelo Espírito Santo no sistema nacional, em

São Paulo equivale a 19,3% e em Goiás, 11,1%. A subfunção aparece ainda no Maranhão, com apenas 3,2% dos gastos, mas não é citada nas declarações de sete estados. Também chama atenção a fatia declarada por Pernambuco na subfunção outros encargos especiais (25,9%), subfunção repetida apenas na declaração ao Siope de São Paulo, mas com 0,1%. Pará e Santa Catarina possuem percentuais expressivos de gastos em subfunções não mencionadas pelo regramento federal. No Pará, 27,4% das despesas estão na subfunção desenvolvimento científico, em Santa Catarina, 8,8%.

Vale dizer, ambos os estados possuem fundações de amparo à pesquisa que classificam seus recursos nessa categoria. São Paulo, por exemplo, também possui gastos da mesma natureza, com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), mas que não são classificados na função educação e sim na função ciência e tecnologia, demonstrando outra diferenciação entre os entes. Como se vê, nesse gráfico não há mais a presença da subfunção educação básica, demonstrando que os estados, ao prestarem contas ao Siope, tiveram de ajustar seus dados próprios para inserção no sistema federal, rateando os gastos com educação básica entre as etapas de ensino específicas.

### **5.3 Divergência entre relatórios do mesmo estado no tempo, em uma mesma fonte de dados**

Considerando todo o processo de construção das políticas de fundos para educação e os instrumentos de indução utilizados pela União, seria hipótese razoável que as divergências nos demonstrativos de despesas com MDE pudessem ser reduzidas ao longo do tempo. Dessa maneira, a tendência ao desajuste às regras federais seria maior em relação aos dados estaduais do início da construção do Siope do que os dados mais atuais.

Para testar essa hipótese, analisamos dados de diversos estados nesse período, e as variações são grandes ao longo do tempo, não tendo clara relação com as definições do Siope. Um exemplo dessa variação no tempo está na tabela 2, referente aos estados de Pernambuco, Paraná e São Paulo. É possível perceber, nessa comparação, que, ao contrário do esperado, os dados de 2011 estão mais adequados às funções típicas de MDE que os de 2018.

Em 2011, Pernambuco classificava 100% de suas despesas educacionais em categorias consideradas MDE e em 2018 esse percentual caiu para 87%, quando o estado faz uso da subfunção educação básica, dificultando a análise do custo-aluno por etapa de ensino. No Paraná e em São Paulo ocorreu o mesmo, de forma mais acentuada. Em 2018, os estados contabilizaram, respectivamente, 71% e 54% da despesa em educação na subfunção educação básica, reunindo gastos dos ensinos fundamental e médio, subfunções que perdem expressão ao longo do tempo.

TABELA 2  
**Distribuição proporcional das despesas empenhadas em educação declaradas nos QDDs dos estados (2011 e 2018)**

Subfunção	Pernambuco		Paraná		São Paulo	
	2011	2018	2011	2018	2011	2018
MDE – Típicas, de apoio e outras	100	87	83	29	86	45
Ensino fundamental	56	18	42	0	31	0
Ensino médio	18	36	15	0	12	1
Ensino profissional	1	2	0	0	4	3
EJA	1	0	3	0	0	0
Educação especial	0	0	3	1	0	1
Ensino superior	4	4	17	23	11	13
Apoio administrativo	8	12	2	5	28	26
Outros encargos especiais	12	14	0	0	0	0
Outras MDE	0	0	0	0	0	0
Não é MDE	0	0	17	0	1	1
Alimentação e nutrição	0	0	0	0	1	1
Previdência do regime estatutário	0	0	17	0	0	0
Outras	0	0	0	0	1	1
Não mencionadas	0	13	0	71	13	54
Educação básica	0	12	0	71	0	37
Transferências para a educação básica	0	0	0	0	11	16
Desenvolvimento científico	0	0	0	0	1	0
Assistência aos povos indígenas	0	1	0	0	0	0
Transportes coletivos urbanos	0	0	0	0	0	1
Outras	0	0	0	0	1	0
<b>Total geral</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: QDD dos respectivos estados.  
 Elaboração das autoras.

Os três tipos de divergência apresentados aqui, entre as regras federais e o contabilizado nos QDDs, entre os estados de forma comparativa e de cada estado entre si no tempo, trazem consequências importantes relacionadas à dificuldade em comparar de fato quanto se gasta e como se gasta em educação nos diferentes estados.

De todo o exposto, o que percebemos é que a incompatibilidade dos dados declarados ao Siope com aqueles oriundos dos QDDs estaduais deixa claro que são realizados ajustes pelos estados durante a fase de prestação de contas ao sistema nacional de modo a se enquadrar no formato solicitado, despertando desconfiança quanto à fidedignidade de seus dados.

## 6 ANÁLISE QUALITATIVA: OS LIMITES DA INDUÇÃO DA UNIÃO PARA O REGISTRO DO GASTO COM EDUCAÇÃO BÁSICA NOS ESTADOS

A partir da análise dos dados quantitativos, realizamos entrevistas com técnicos responsáveis pela gestão orçamentária em educação de três estados para identificar o motivo dessas divergências e a confiabilidade desses dados prestados. Buscamos investigar como os estados operacionalizam o Siope, identificando as decisões tomadas no que diz respeito às classificações dos gastos e às tensões entre a regulação federal e a autonomia estadual na operacionalização do sistema.

Além disso, fizemos entrevistas com atores-chave do nível federal, para compreender a lógica das regras usadas no sistema e o posicionamento em relação às divergências. Por fim, também entrevistamos representantes dos órgãos de controle (TCU e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon) e do Legislativo, parceiros de operacionalização do sistema federal, para investigar a confiança dos controladores no Siope e sua atuação ou não para harmonização das informações estaduais. Ao todo, foram quinze entrevistados.

QUADRO 2  
Entrevistas realizadas

Setor	Função	Identificação
Nível estadual	Técnico da Secretaria de Educação	E1
	Gestor da Secretaria de Fazenda	E2
	Gestor da Secretaria de Educação	E3
	Técnico da Secretaria de Educação	E4
	Técnico da Secretaria de Educação	E5
	Técnico da Secretaria de Educação	E6
	Gestor da Secretaria de Educação	E7
Nível federal	Gestor do MEC	F1
	Gestor do MEC e do FNDE	F2
	Técnico do FNDE	F3
Órgãos de controle	Representante do TCU	C1
	Representante do TCU	C2
	Representante da Atricon	C3
	Representante da Atricon	C4
Legislativo	Técnico do Legislativo federal	L1

Elaboração das autoras.

### 6.1 Entendendo as divergências no uso do Siope pelos estados

Em um primeiro momento, o objetivo das entrevistas com os responsáveis pela declaração de despesas de três estados era identificar os encarregados pelo preenchimento do Siope e sua relação com as informações de despesa; se a UF adotava

classificação equivalente à do Siope para registrar suas despesas e posteriormente declará-las no sistema federal; e, em caso de necessidade, como eram feitas as adequações de dados. O quadro 3 apresenta uma comparação do processo de prestação de contas ao Siope nos três estados.

QUADRO 3  
Como os estados lidam com o Siope

Pergunta	Pernambuco	Paraná	São Paulo
Quem detém os dados inseridos no Siope?	Secretaria da Fazenda	Secretaria de Educação e da Fazenda	Secretaria de Educação e da Fazenda
Quem preenche o Siope?	Secretaria de Educação	Secretaria de Educação, em transição para Secretaria da Fazenda	Secretaria de Educação
Quem decide as subfunções usadas no controle de gastos?	Não soube responder	Secretaria de Educação	Secretaria da Fazenda
São feitos acertos manuais nos dados que alimentam o Siope?	Sim, recebem os dados em planilha e fazem acertos manuais, especialmente de rateio de valores por aluno.	Sim, realizam acertos no relatório extraído de um banco de dados, especificamente no rateio de valores por aluno.	Sim, há ajustes a partir dos dados do RREO e também dos dados de folha de pagamento da Secretaria da Fazenda.
Quais problemas enfrentam com o Siope?	Distância entre classificação do Siope e estadual. Siope gera críticas sem justificativa do problema diagnosticado.	Distância entre classificação do Siope e estadual. Sistema tem critério para pagamento de pessoal diferente de características de pessoal no estado.	Distância entre classificação do Siope e estadual. Sistema não é <i>online</i> , impede divisão de tarefa. Não permite estorno de despesas, necessário no ajuste da folha de pagamentos.
Utilizam o Siope (e seus relatórios) como fonte de dado ou ferramenta gerencial?	Não. Possuem dados gerenciais de sistema próprio que consideram mais funcionais.	Não utiliza no cotidiano ou para tomada de decisão. Recorreu uma vez para indicar o custo-aluno, embora dados não sejam fiéis.	Não utiliza. Dados dos demonstrativos do Siope são distintos dos enviados ao TCE. Prestação de contas são feitas por áreas diferentes.

Elaboração das autoras.

Conforme os entrevistados, essa tarefa não é um procedimento sistêmico e integrado às demais ações das secretarias de educação, o que gera consequências para a qualidade da informação. A seguir, detalhamos alguns pontos principais tratados pelos representantes dos estados e também do governo federal, órgãos de controle e do Poder Legislativo.

### 6.1.1 Operacionalização e ajustes dos dados

As entrevistas mostram que os entes subnacionais precisam fazer ajustes manuais em seus dados antes de incluí-los no sistema utilizado para prestação de contas ao governo central porque o registro requerido pelo sistema federal é incompatível com a forma como está organizada a estrutura orçamentária dos entes subnacionais. Como demonstrado a partir da análise dos QDDs, as subfunções utilizadas nos

relatórios locais têm de ser adequadas àquelas especificadas pelo sistema federal para que o cômputo final do gasto com educação chegue a 25% de impostos em transferências, considerando apenas as categorias que o sistema inclui como parte de MDE. Caso contrário, a transmissão dos dados não é aceita pelo sistema. Assim, os técnicos transformam os dados existentes em seu sistema contábil seguindo uma classificação em informações de outra categoria, em uma prática de transformação conhecida como “de-para”. Os ajustes feitos, no entanto, não seguem uma orientação federal e são decididos conforme a interpretação de cada ente nacional, como explica E4: “Tem subelemento que nem tem lá no Siope, e a gente acaba fazendo um ‘de-para’ para poder fazer o lançamento. Isso poderia ser padronizado. Se viesse algo do governo federal, daí não teria erro, todos os estados fariam igual” (informação verbal).

Outra forma de ajuste das informações incluídas no Siope acontece como resposta ao mecanismo de cruzamento de dados de despesas com informações do censo escolar. O sistema incentiva os entes a classificar seus gastos nas etapas de ensino conforme as matrículas declaradas no censo. Assim, não é aceitável ter um número registrado de alunos numa etapa de ensino e não ter gasto compatível, segundo critérios do sistema, com essas matrículas nessa etapa porque o ente escolheu classificar o gasto em outras subfunções. Para resolver o problema, o próprio sistema orienta o rateio dos gastos pelo total de matrículas, como indica o entrevistado E1 a seguir.

O sistema critica o valor/aluno em determinado nível ou subfunção ao calcular a proporcionalidade entre despesa executada e o número de matrículas de determinado nível/subfunção de educação. A crítica acusa valor baixo ou alto, e recomenda o rateio entre subfunções, gerando discrepâncias entre os registros orçamentários e contábeis do ente e os registros lançados no Siope (informação verbal).

O principal ajuste a ser realizado pelos entes estaduais é a alocação por etapa de ensino de despesas que hoje os estados não conseguem separar – por exemplo, quando pagam professores que dão aula no fundamental e no médio; quando constroem uma escola que será utilizada para dois níveis de ensino; quando contratam um serviço de vigilância ou limpeza para escolas com mais de uma etapa de ensino etc. Essas são algumas das razões apontadas pelos gestores para justificar o uso da subfunção educação básica. A dificuldade em aplicar a regra federal *a posteriori* é aprofundada em estados que centralizam sua prestação de contas no órgão fazendário,<sup>11</sup> não na secretaria dedicada à educação, órgão com mais condições de dominar a correta classificação dos gastos por etapa de ensino.

---

11. A centralização do controle de despesas em órgãos ligados à administração financeira é uma consequência do arranjo institucional que condiciona o preenchimento do Siope ao acesso a recursos federais.

O constrangimento da declaração de gastos estaduais pelo sistema federal, nesse caso, é contornado com o rateio das despesas por matrícula. Assim, o preenchimento de despesas por etapas de ensino torna-se apenas uma formalidade requerida pelo sistema, não refletindo a realidade da execução de despesas dos estados.

#### 6.1.2 Sistema baseado no controle

O rígido formulário com classificações contábeis exigido pelo Siope poderia servir como instrumento de indução da padronização do registro de despesas dos entes subnacionais. No entanto, os técnicos estaduais declaram que a falta de adequação do sistema à heterogeneidade dos casos e a ausência de instâncias de negociação para acordos de compatibilidade, que respondam tanto às necessidades federais de padronização do registro, para compor informações comparáveis entre diferentes entes, quanto às demandas específicas de cada rede, estimulam o preenchimento falho do banco de dados. Isto é, o Siope, como instrumento de ação pública (Lascoumes e Le Galès, 2004), provoca uma série de manipulações dos dados contábeis por parte dos atores estaduais. No entanto, a operacionalização do sistema não gera o resultado desejado *a priori*: o conhecimento detalhado sobre os gastos executados com recursos vinculados à educação.

Além do constrangimento no preenchimento de informações, o modelo de críticas automáticas do sistema, de acordo com os atores estaduais, nem sempre orienta de maneira adequada a introdução de dados fiáveis ou a revisão dos procedimentos com recursos educacionais. Um exemplo são as críticas relativas ao rendimento de aplicações em que são mantidos os recursos do salário-educação: “A crítica afirma que o rendimento está abaixo do esperado, mas não indica o que seria considerado um patamar adequado” (E1; informação verbal).

A lógica do controle na estrutura desse sistema é resultado de um arranjo federativo que possui relações permeadas por desconfiança da União a respeito da capacidade e das intencionalidades dos entes subnacionais em utilizar adequadamente os recursos de MDE, levando a regras institucionais rígidas e detalhistas que não acomodam a enorme heterogeneidade dos estados brasileiros. A visão é compartilhada por gestores estaduais e federais, responsáveis pelo desenho e pela implementação do sistema no âmbito do MEC: “A visão de quem controla é que o ente subnacional fará mau uso do dinheiro público, o que o impede de verificar eventuais ações que têm mérito do ponto de vista da eficiência, mas fogem da regra [esperada]” (F2; informação verbal).

O estímulo a alterar ou omitir informações contábeis no sistema federal é ainda maior quando se sabe que o controle sobre as vinculações legais é feito pelo

TC local, a partir de relatório de informações distinto.<sup>12</sup> Essa desconfiança do ente federal para com os demais níveis de governo é relatada na literatura de relações intergovernamentais (Wright e Stenberg, 2018), e claramente não é atributo específico das políticas públicas de educação. Porém, dado o complexo regramento existente para MDE e o alto volume de recursos vinculados à área, temos um acirramento de tensões e conflitos entre níveis governamentais.

### 6.1.3 Avaliação da qualidade dos dados

O resultado disso, na avaliação de gestores estaduais e federais entrevistados, são informações de baixa qualidade prestadas no Siope. Como a própria operacionalização dos dados leva os estados a manipular suas informações para adequá-las às regras do sistema, o informado deixa de ser fidedigno aos gastos contabilizados na execução orçamentária estadual, além de haver risco de erro humano. Segundo um gestor federal, “dados do Siope não retratam com fidedignidade a realidade das despesas estaduais, mas sim da forma que mais se adequa à obediência das regras impostas” (F1; informação verbal).

Outro problema é que os dados nem sempre são regularmente inseridos ou atualizados. Inobstante a sanção imposta aos entes públicos que não realizarem o preenchimento das planilhas, ainda há lacunas nos dados disponibilizados. Ribeiro e Viana (2018) mostram que os dados estaduais foram transmitidos por todas as UFs entre 2008 e 2012, mas a partir de 2013 o Rio Grande do Sul deixa de transmitir os dados e, em 2014, Alagoas e Minas Gerais também deixam de enviar as informações ao sistema. Ao buscar as informações no FNDE, em janeiro de 2021, cinco UFs não haviam comunicado suas informações para 2019 ou 2020 (Alagoas, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro).

O Siope se propõe a ser fonte de informações para subsidiar a elaboração de políticas educacionais e a produzir indicadores de despesa em educação. Com esse fim, o sistema gera automaticamente, e disponibiliza a todos os entes, relatórios que organizam os dados de controle das vinculações e subvinculações legais; de dispêndio financeiro por etapa de ensino, com especificações sobre gasto com alimentação escolar e material didático; de gasto com pessoal, com separação entre gasto com professores e com profissionais não docentes; de investimento por aluno de cada etapa de ensino, com indicador sobre o gasto com professor por estudante; entre outros. No entanto, sem confiança nas informações prestadas, os técnicos e gestores estaduais entrevistados afirmam que o sistema não é utilizado para fins gerenciais ou estratégicos a fim de formular ou aprimorar a política de alocação de recursos em seus estados.

---

12. Em busca de reduzir as diferenças de informação entre os dois registros, o órgão federal firmou acordos com oito tribunais de contas (número de dezembro de 2020) para verificar a compatibilidade entre os dados de despesas de educação declarados no RREO, usado pelos órgãos de controle, e no Siope, do MEC.

Contudo, quando a pergunta sobre o uso de dados é feita para um gestor federal, ele afirma que o banco de dados é fonte de informações em âmbito nacional para estudos do MEC e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e que seus dados são enviados a pesquisadores de todo o país, lembrando o uso de dados do Siope no recente processo de regulamentação do Fundeb (Brasil, 2020). A resposta se assemelha à de um representante de órgão de controle, como citado a seguir.

Juntamente com os demonstrativos enviados pelos próprios entes, o Siope é uma das fontes de dados para analisar os gastos em educação dos seus jurisdicionados. [O Instituto Rui Barbosa] busca incentivar o uso desse conjunto de dados em estudos dos TCs e como insumo para suas matrizes de risco para seleção de auditorias na área da educação (C3; informação verbal).

Os vários relatos dos entrevistados permitem perceber, por um lado, a importância do Siope enquanto base nacional de dados para monitoramento do financiamento da educação; mas, por outro lado, são evidentes as limitações estruturais para seu uso adequado e para que sirva de plataforma de avaliação de despesas. Mais do que técnicas, as limitações são fortemente políticas.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo federal vem desempenhando importante papel coordenador de políticas públicas de educação desde meados dos anos 1990, quando realizou a primeira reforma na educação para a introdução da política de fundos educacionais. De lá para cá, diferentes mecanismos e instrumentos foram criados e aperfeiçoados no sentido de induzir a oferta de educação básica e equacionar as despesas distribuídas entre diferentes etapas de ensino. O Siope foi desenvolvido com o intuito de constituir uma base de dados nacional de receitas e gastos em educação, de comparar os custos por etapa entre diferentes estados e municípios e fundamentar a função redistributiva da União.

Este estudo buscou mostrar, por meio da análise de dados quantitativos e qualitativos, que apesar do aprimoramento dos instrumentos essa mudança sistêmica não gerou padronização do registro dos gastos dos estados brasileiros que nos permita comparar o quanto se gasta por etapa de ensino em cada estado e, menos ainda, afirmar se existe ou não o mesmo nível de oferta de ensino no território nacional.

É importante destacar que este estudo é parte de uma agenda de pesquisa que busca esclarecer divergências entre despesas estaduais de MDE, mas sua aplicação não está restrita a essa esfera federativa nem a essa área de políticas públicas. A análise comparativa entre municípios deve apontar ainda mais dificuldade analítica e divergências, dado o grande número de governos locais no Brasil e sua grande

heterogeneidade. Além disso, é sabido que outras áreas, como segurança pública, enfrentam problemas similares (Peres *et al.*, 2014).

Em relação aos gastos com educação, a compreensão de suas despesas é fundamental, tendo em vista a regra constitucional de vinculação de 25% de impostos em MDE e demais normativas infraconstitucionais que vêm obrigando os governos estaduais ao longo dos anos a se adequar aos requisitos federais. Essa adequação tem acontecido de formas distintas entre as UFs. Apoiando-se na autonomia constitucional que lhes é garantida nas diferentes interpretações jurídicas dadas por seus TCs estaduais quanto ao cumprimento da vinculação, e principalmente pelo peso do financiamento que lhes cabe na educação básica, superior à parcela de transferências federais apesar da crescente complementação da União, as diferentes UFs conseguem utilizar estratégias que restringem significativamente a eficácia do instrumento federal que objetiva estabelecer padrões mínimos de oferta de educação básica entre os estados.

As estratégias estaduais podem ter diferentes intuitos, desde a acomodação aos padrões normativos de MDE, para prevenir questionamentos jurídicos, até o mero ajuste contábil em função de opções administrativas/gerenciais locais distintas daquelas previstas no sistema federal para realização de despesas. Como cada estado pode apresentar divergências nessa acomodação e/ou organização contábil, é muito difícil estabelecer um padrão *top-down*.

É notório que mudanças de regras legais e o uso de mecanismos e instrumentos de coordenação e indução federativa permitiram ampliar quantitativamente o financiamento da educação básica e aumentar a equidade entre os estados nas últimas duas décadas, principalmente em função da complementação da União ao Fundeb. No entanto, não é possível garantir que esses recursos se referem ao mesmo tipo de gasto e que são revertidos de maneira equânime em condições de oferta de ensino e, de igual forma, em qualidade de ensino. Atualmente, essa informação ainda não está disponível de maneira adequada à comparação.

A análise apresentada neste texto permitiu perceber que há limites na capacidade da União em induzir a padronização do registro de gastos em educação básica, seja por uma fragilidade dos mecanismos adotados, seja pela própria necessidade de autonomia dos estados, dada sua heterogeneidade econômica, social e demográfica.

O Siope representa de forma concreta os esforços do MEC no sentido dessa padronização, mas os dados são inseridos de maneira distinta entre estados e não são utilizados de forma gerencial. Críticas sobre as limitações do sistema aparecem mesmo em relatórios de auditoria do TCU, que apontam divergências importantes entre o sistema e outras fontes estaduais de informações da execução orçamentária da educação (TCU, 2014).

A área técnica do FNDE também reconhece as limitações do Siope e aponta a necessidade de mudar a estrutura de gastos dos estados, com a possível introdução de centros de custos<sup>13</sup> organizados por etapa de ensino para que o avanço requerido para o cálculo do CAQ seja alcançado. Conforme análise de representante do TCU, não há necessidade de criação de mais regras ou legislação federal centralizadora para aprimorar essa situação. É preciso, sim, uma adequada coleta para obtenção de dados. Hoje, estamos em um cenário em que estados e municípios são incentivados a adequar seus registros contábeis para inserção no sistema federal a fim de cumprir a legislação e proposições como a do novo Fundeb.

Existe certo consenso entre atores de diferentes esferas e Poderes de que já existem várias regras de controle dos recursos de MDE, porém muitas foram impostas e não pactuadas interfederativamente. Essa imposição de regras sem negociação tem se mostrado ineficaz para o ajustamento dos estados. Nesse sentido, a educação sofre pela ausência de uma comissão gestora na qual possa haver o diálogo das diferentes esferas para a construção de um padrão de acompanhamento nacional viável, contábil e gerenciável, diante das diferentes realidades territoriais.

Apesar de que mesmo em áreas em que existe um sistema único que permite negociações entre esferas, como saúde e assistência social, também é provável a existência de heterogeneidade de registros e despesas, acreditamos que as arenas coletivas são necessárias para avançar em negociações. Uma comissão tripartite poderia amenizar a tensão existente entre gestores federais e estaduais (e muito provavelmente municipais também), uma vez que hoje é claro o questionamento dos entrevistados sobre a real capacidade de o governo federal induzir tal padronização, de cima para baixo. Dessa maneira, está posto para o futuro próximo um desafio de aprimoramento e/ou criação de espaços institucionais de diálogo e pactuação para o ajuste de instrumentos de controle mais efetivos e que nos permitam saber quanto e como gastamos na educação básica de norte a sul do país, para então avaliar a adequação desse gasto às necessidades de nossos estudantes. Superar esse desafio é passo fundamental na formulação e implementação de políticas públicas com o objetivo de garantir a desejada equidade na oferta educacional.

---

13. Para compreender a diferença entre a contabilidade de custos e aquela hoje utilizada no setor público com base na execução de despesas, ver Machado (2005).

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- \_\_\_\_\_. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 39-70.
- ABRUCIO, F.; SEGATTO, C. I. O manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: CUNHA, C. *et al.* (Org.). **O sistema nacional de educação: diversos olhares 80 anos após o manifesto**. Brasília: MEC, 2014. p. 40-57.
- ALVES, T.; PINTO, J. M. R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 143, p. 606-639, ago. 2011.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.
- \_\_\_\_\_. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, v. 53, p. 587-620, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- BATISTA, A. A. G. *et al.* Políticas para o ensino médio: o caso de quatro estados. **Cadernos Cenpec**, v. 6, n. 2, jun. 2017.
- BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 abr. 1999.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 6, de 20 de junho de 2006. Institui o Siope. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 844, de 8 de julho de 2008. Define os objetivos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e aprova o manual de instruções para o usuário do Siope. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 213, de 2 de março de 2011. Aprova a Resolução nº 5, de 22 de fevereiro de 2011, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 2020.

CAMARGO, R. B.; ALVES, T.; BOLLMANN, M. Dinâmica dos vencimentos e da remuneração docente nas redes estaduais no contexto do Fundeb e do PSPN. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 34, n. 2, p. 413-435, maio 2018.

CRUZ, T. *et al.* **Novo Fundeb**: prós e contras das propostas em debate. Washington: BID, 2019. (Nota Técnica, n. 1745).

DAVIES, N. A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, p. 131-143, 2015.

FARENZENA, N. A política de fundos e as responsabilidades federativas pela oferta de educação básica. **Fineduca**, v. 10, n. 21, 2020.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Manual de orientações para o usuário**. Brasília: MEC, 2010.

\_\_\_\_\_. **Manual de orientações para o usuário**. Brasília: MEC, 2018.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados**, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

GOMES, S.; MELO, F. Y. M. Por uma abordagem espacial na gestão de políticas educacionais: equidade para superar desigualdades. **Educação e Sociedade**, v. 42, 2021.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, p. 45-65, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Portal IBGE Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2019**. Brasília: Inep, 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Finanças públicas estaduais em 2020**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota de Conjuntura, n. 50).

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

LICIO, E.; PONTES, P. A agenda do sistema nacional de educação e suas instâncias de pactuação: uma análise de propostas. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020a. p. 309-344.

\_\_\_\_\_. **Mapeando o debate sobre o Sistema Nacional de Educação**: o que dizem as propostas sobre a criação de uma nova instância de pactuação. Brasília: Ipea, 2020b. (Texto para Discussão, n. 2599).

LOPREATO, F. L. C. **Federalismo brasileiro**: origem, evolução e desafios. Campinas: Unicamp, 2020.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MACHADO, N. **Sistema de informação de custo**: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental. Brasília: Enap, 2005.

OLIVEIRA, D. A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, 2004.

PALOTTI, P.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PERES, U. D. **Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil**: considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006. 2007. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2007.

PERES, U. D.; CAPUCHINHO, C. B.; TIBÚRCIO, R. M. L. Efeitos da complementação da União no Fundeb na desigualdade interestadual de receitas de educação: uma análise de 2009 a 2020. *In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS*, 45., 2021, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpocs, 2021.

PERES, U. D. *et al.* Segurança pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 1, p. 132-153, 2014.

\_\_\_\_\_. **Financiamento da educação nos estados brasileiros**: relatório final de pesquisa. São Paulo: Instituto Unibanco/Consed, 2018. Disponível em: <<https://www.consed.org.br/storage/download/5c1a2ea79d702.pdf>>.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 108-135, 2002.

PINTO, J. M. R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS**, v. 8, n.1, p. 23-46, jan./jun. 2006.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. *In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 71-88.

RIBEIRO, A. C.; VIANA, J. C. O monitoramento do financiamento da educação brasileira: o estudo do Siope. *In: OLIVEIRA, J. F. (Org.). Políticas e práticas de formação dos docentes, dirigentes escolares, planejamento, financiamento e avaliação da educação*. Recife: Anpae, 2018. p. 236-240.

SOUZA, F. A. Inativos da educação: despesa da educação? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 35, n. 3, p. 1018-1051, dez. 2019.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, v. 42, n. 2, 1999.

TANNO, C. R. **Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)**: proposta de aprimoramento para a implantação do Custo-Aluno Qualidade (CAQ). Brasília: Conof, 2017. (Estudo Técnico, n. 24/2017).

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório sistêmico de fiscalização da educação**. Brasília: TCU, 2014.

TEIXEIRA, M. A. C. Os tribunais de contas brasileiros e o controle dos controladores. *In*: ALVES, M. A.; BRIGAGÃO, J.; BURGOS, F. (Org.). **Por uma gestão pública democrática: 25 anos do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo**. São Paulo: PGP, 2017. p. 203-218.

VAZQUEZ, D. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. **Dados**, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014.

WRIGHT, D. S.; STENBERG, C. W. Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management: the origins, emergence, and maturity of three concepts across two centuries of organizing power by area and by function. *In*: RABIN, J.; HILDRETH, W. B.; MILLER, G. J. (Ed.). **Handbook of public administration**. New York: Routledge, 2018. p. 407-479.





# Parte 3

**Mecanismos estaduais de  
coordenação e difusão**



## O PAPEL DOS ESTADOS NA NORMATIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

Adrian Gurza Lavalle<sup>2</sup>  
Hellen Guicheney<sup>3</sup>  
Carla Bezerra<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas três décadas, os conselhos gestores de políticas públicas encarnaram institucionalmente aquilo que, na Constituição de 1988 (CF/1988), eram disposições abstratas, introduzindo o princípio da participação em determinados setores de política, também chamada de gestão pública participativa. Por sua vez, a literatura sedimentou um campo de pesquisa próprio e adensou o conhecimento disponível mediante, principalmente, estudos de caso. A envergadura atingida pela institucionalização dos conselhos e o acúmulo de conhecimento de casos suscitaram, então, duas indagações logicamente conectadas: como generalizar o conhecimento sobre eles? Quais são, de fato, os efeitos dessas instâncias de inovação sobre a operação e o desempenho das políticas? A articulação dessas duas interrogações encontrou, inicialmente, expressão clara na agenda da autodenominada efetividade das instituições participativas, a qual visava, sobretudo, compreender o efeito agregado dessas instâncias sobre o desempenho de políticas (Avritzer, 2010; Pires, 2011). Tal agenda estimulou o diálogo entre o

---

1. Este capítulo integra e desenvolve os argumentos e as evidências apresentadas em Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021) e Gurza Lavalle, Guicheney e Bezerra (2021), e incorpora novos resultados sobre o conselho de meio ambiente. Os resultados fazem parte do projeto Conselhos, Regimes Subnacionais e Capacidades Estatais, levado a cabo no interior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). O autor e as autoras agradecem o financiamento do CEM, Processo nº 2013/07616-7, e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). As opiniões, as conclusões e as recomendações expressas aqui são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a visão da Fapesp.

2. Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP); e pesquisador do CEM e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), onde coordena o Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC).

3. Doutora em ciência política pela USP; pós-doutoranda no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj); bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) associada ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) e ao Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (IDDC); e pesquisadora do CEM, Cebap, do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (Necon/Iesp-Uerj) e do Laboratório de Estudos Eleitorais, de Comunicação Política e Opinião Pública (Doxa/IESP-Uerj).

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Fórum de Ciência e Cultura da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FCC/UFRJ); pesquisadora colaboradora do NDAC/Cebap e do CEM; mestra e doutora em ciência política pela USP; e bacharela em direito pela Universidade de Brasília (UnB).

campo de estudos da participação e a literatura de políticas públicas, iniciado vagarosamente ao longo da consolidação institucional dos próprios conselhos.

*Grosso modo*, é possível afirmar que, com o tempo, os diagnósticos sobre a atuação dos conselhos gestores de políticas públicas no plano municipal (doravante conselhos) se estabilizaram na literatura e se tornaram passíveis de certa generalização, porque identificaram um conjunto de características estáveis associadas a diferentes setores de políticas sociais. A natureza setorial de determinados conselhos, definida a partir do plano federal, traria consigo uma comunidade de políticas – com seus correspondentes atores civis, privados e públicos –, a existência ou não de fundos, a delimitação de atribuições, a disposição ou não de mecanismos para forçar a observância de suas resoluções etc. (Côrtes, 2002a; 2002b). Em outras palavras, regulações nacionais setoriais seriam, em grande medida, responsáveis pela convergência de características entre conselhos municipais do mesmo setor. Por sua vez, fontes de variação quanto à sua atuação responderiam preponderantemente a fatores extrassetoriais, ora porque o porte ou as características socioeconômicas e demográficas dos municípios afetariam transversalmente as capacidades setoriais da administração local (Almeida, Carlos e Silva, 2016), ora porque a ausência de constrangimentos e de mecanismos de indução federal acentuaria o peso de comportamentos divergentes entre conselhos de distintos municípios.

Assim, parte significativa do conhecimento acumulado sobre esses colegiados no país descansa na premissa da prevalência do caráter nacionalmente regulado das políticas setoriais. Não obstante, os desdobramentos recentes da literatura de políticas públicas focada na governança multinível apontam para outra direção: o foco quase exclusivo no nível nacional – neste caso, na regulação setorial – encobre tanto a existência de variação das políticas no território, produzida por arranjos diversos de governança multinível, quanto o jogo entre a coordenação centralizada e a variação daquelas políticas, associada à autonomia dos níveis subnacionais (Kazepov, 2010; Giraudy, Moncada e Snyder, 2019). De fato, o papel dos estados na definição da atuação dos conselhos tem recebido pouca atenção da literatura, que acumulou conhecimento privilegiando o estudo de áreas de política fortemente reguladas pela União, em boa medida porque, não por acaso, estas contam com conselhos mais ativos operando na produção de políticas no dia a dia.

Este capítulo demonstra, com evidências sistemáticas, a importância dos estados para a expansão territorial e para a operação dos conselhos nos municípios do país. Argumentamos que, não obstante a importância da regulação nacional, e a depender do subsequente grau de discricionariedade deixado por ela aos níveis subnacionais, certas características dos estados – como trajetória da política, perfil econômico e sociodemográfico, capacidades estatais ou densidade associativa – podem estimular a proatividade de governos estaduais no que se refere à determinação

das atribuições (ou à especificação institucional) e dos padrões de expansão territorial dos conselhos.

Argumentamos que parte significativa dessas variantes corresponde ao plano regulatório, mais especificamente a regimes de normatização estadual, assumindo que estados podem desempenhar funções de coordenação semelhantes àquelas realizadas pela União em relação à distribuição espacial e às atribuições dos conselhos nos municípios (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2021; Gurza Lavalle, Guicheney e Bezerra, 2021). Entendemos como regimes de normatização estadual os arcabouços de normas produzidas por estados sobre uma dada política pública que geram efeitos de coordenação na adoção e na implantação de tal política entre municípios sob sua jurisdição. Sua existência, aqui tão somente postulada, é analiticamente relevante na medida em que afetaria o comportamento esperado dos conselhos, antes compreendido como uma função da regulação promovida pelo governo central. Desse modo, a distribuição espacial e a disposição de atribuições dos conselhos se tornariam, em tese, passíveis de definição pelas normas federais; pela combinação complementar ou concorrente de normas federais, estaduais e municipais; ou mesmo pela dominância de normas estaduais, a depender da área de política em foco.

Como estratégia metodológica, nos valem de modelos de regressão examinados à luz de uma tipologia de conselhos testada anteriormente (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2021), de modo a tornar possível um grau razoável de generalização empírica e analítica. No plano empírico, e com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), examinamos a totalidade dos conselhos em duas áreas de política pública: meio ambiente e preservação do patrimônio histórico. Demonstramos que a pertença a um dado estado (Unidade da Federação – UF) – nossa variável independente – é importante para a probabilidade de existência de conselhos no município (e de fundos a eles associados), assim como para algumas características de interesse daqueles colegiados: sua idade, a probabilidade de que promovam capacitação dos(as) conselheiros(as), além do número de reuniões realizadas nos últimos doze meses. O teste com distintas variáveis dependentes, conforme será visto, obedece à lógica do argumento e reforça os achados.

No plano analítico, a tipologia considera aspectos ligados à difusão e à especificação institucional dos conselhos de modo a compor três categorias – *C1*, *C2* e *C3* – que possuem capacidade preditiva quanto ao modo de operação de um dado conselho classificado numa ou noutra dessas categorias. Esta operação permite, portanto, generalizar analiticamente os efeitos esperados da ocorrência de regimes estaduais de normatização para tipos de conselhos inscritos em áreas de políticas diversas. O capítulo, então, foca um caso representativo de duas das categorias da

tipologia – meio ambiente, para C2, e patrimônio histórico, para C3 – em que, conforme será explicado, os efeitos das UFs são mais facilmente identificáveis.

O capítulo está estruturado em mais cinco seções. Expõe-se, na seção 2, a tipologia dos conselhos e o comportamento deles esperado conforme sua inscrição nas categorias dessa tipologia. Na seção 3, aborda-se o argumento e detalha-se o conceito de regimes de normatização estadual e sua afinidade com os desenvolvimentos recentes da literatura de governança multinível. Na seção 4, são descritas as escolhas metodológicas referentes a casos, variáveis, dados e modelos. Na seção 5, apresentam-se os modelos para as duas áreas de política, assim como os resultados em termos de: i) difusão institucional; e ii) operação dos conselhos. Por fim, na seção 6, as conclusões resumizam os principais achados e atentam para suas limitações e implicações gerais.

## **2 TIPOLOGIA: PADRÕES DE EXPANSÃO E DE OPERAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS**

A literatura sobre conselhos mudou ao longo dos últimos trinta anos (Almeida, Cayres e Tatagiba, 2015), em boa medida, seguindo a transformação do próprio objeto. A progressiva consolidação dessas instituições levou naturalmente uma literatura oriunda do estudo dos atores sociais, da ação coletiva e da experimentação institucional participativa a entabular diálogo com o campo de conhecimento das políticas públicas. Afinal, o papel dos conselhos apenas ganharia inteligibilidade à luz de sua posição e funções na respectiva política setorial (Tatagiba, 2004). O exemplo mais notável desse diálogo é a agenda da intitulada efetividade das instituições participativas (IPs), preocupada com a produção de diagnósticos mais abrangentes sobre os efeitos dos conselhos no desempenho das políticas nos municípios – ver, por exemplo, os números organizados por Pires (2011) e Avritzer (2010). No diálogo com a literatura de políticas, alguns trabalhos mostram que a presença desses colegiados tem covariância positiva com o desempenho de determinadas políticas (Pires e Vaz, 2010; Donaghy, 2011; Boulding e Wampler, 2010; Avelino, Barberia e Biderman, 2014), e que a atuação dependeria do setor em que se encontram inscritos (Côrtes, 2002a; 2002b; 2015). A definição dos padrões esperados de atuação dos conselhos descansa nessa acumulação de conhecimento.

A complexidade dos mais de 70 mil conselhos existentes no país pode ser reduzida e apreendida mediante a combinação de duas dimensões que formam a tipologia (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2021): i) indução para a difusão; e ii) especificação institucional para a operação. A primeira diz do quão difundidos pelos municípios estão os conselhos de uma dada área de política, dimensão que está associada à maior ou à menor incidência de mecanismos de indução federal – por exemplo, a exigência de instalação de conselho para o recebimento, pelo município, de transferências condicionadas de recursos da União. A segunda dimensão,

por sua vez, diz do quão especificadas em leis e normas federais estão as atribuições dos conselhos, de modo a garantir sua inserção no ciclo regular da política. A operação dos conselhos, aquilo que fazem, é determinada pelas suas atribuições.

A tipologia, baseada na combinação dessas duas dimensões, é relevante por três motivos: i) identifica modos predominantes de associação entre presença territorial e atribuições dos conselhos; ii) permite definir a importância esperada de um conselho para a respectiva política de acordo com sua inscrição em um determinado tipo; e iii) possibilita a generalização analítica ao conectar os conselhos de determinada política com um tipo geral. Assim, para os propósitos deste capítulo, a tipologia permite definir parâmetros fundamentados quanto a certa magnitude esperada para as variáveis dependentes, bem como extrair – com incerteza reduzida – implicações analíticas mais gerais acerca dos resultados para os conselhos do mesmo tipo, mesmo que inscritos em políticas distintas daquelas aqui selecionadas. Convém, assim, explicitar as principais características da tipologia, cuja fundamentação pormenorizada e aplicação sistemática pode ser consultada em Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021).

Tratamos, primeiro, da dimensão da indução para a difusão (ou expansão territorial), mostrando que a força e a coerência de seus mecanismos tendem a produzir universalização. A expansão dos conselhos apresenta padrão convergente e se encontra claramente associada a mecanismos federais de indução (Gurza Lavalle e Barone, 2015; Guicheney, 2019; Ipea, 2010; Arretche *et al.*, 2012). Considerando-se as informações presentes na Munic/IBGE para o período de 2009 a 2018, há informações sobre 31 áreas de conselhos em pelo menos um dos anos. Isso nos permite verificar, pelo último ano do dado disponível para cada área, a existência de um total de 74.445 conselhos distribuídos entre 5.569 municípios, isto é, uma média de 13,36 conselhos por município. Praticamente todas as áreas apresentam uma tendência de expansão ao longo da série histórica, o que indica a presença de incentivos institucionais – ainda que em diferentes graus – para a sua criação.<sup>5</sup>

Porém, apenas em um grupo muito reduzido de áreas, os conselhos atingiram patamares próximos à universalização, quando considerada sua capilaridade territorial: saúde; assistência social; alimentação escolar; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb – sucessor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef); educação; e direitos da criança e do adolescente acusaram presença em mais de 90% dos municípios do país. Nesses casos, a indução federal

---

5. Se considerarmos também dados das pesquisas Munic/IBGE de 1999 a 2008, o número total de conselhos poderia ser ainda maior. No entanto, optamos por desconsiderar dados de conselhos cuja última atualização foi anterior a 2009, em função da possível imprecisão das informações. Logo, quatro áreas de políticas não foram consideradas no cômputo desse total, por terem sua última atualização em 2001: orçamento; emprego e trabalho; turismo; e desenvolvimento econômico.

foi responsável por tamanha expansão ao condicionar o repasse de recursos – seja para os fundos setoriais, seja para as organizações da sociedade civil, executoras da política – à criação dos conselhos e à execução, por eles, de certas funções específicas, como o cadastramento daquelas organizações.<sup>6</sup> Portanto, mecanismos de indução federal assim fortes subjazem à universalização do grupo de conselhos inscritos em setores e áreas de política social.

Um segundo grupo – que compreende conselhos como os de habitação, meio ambiente, cultura, direitos do idoso, transporte escolar e segurança alimentar – está presente numa parcela situada entre 25% e 85% dos municípios, e sua expansão irregular decorre da definição inconsistente ou modesta dos mecanismos de indução federal. A expansão deste segundo grupo é suficientemente ampla para decorrer da iniciativa descoordenada dos governos municipais, mas os mecanismos de indução federal foram incapazes de estimular a universalização.

Por fim, o grupo mais diversificado de conselhos acusa presença exígua no território, cobrindo de 1% até 20% dos municípios, dependendo da área de políticas considerada. É o caso dos conselhos de direitos humanos, esporte, juventude, patrimônio, direitos da pessoa com deficiência, direitos das pessoas lésbicas, gays, bissexuais e transgênero (LGBT), direitos da mulher, saneamento básico, segurança pública, entre outros. Nesse caso, como os mecanismos de indução setorial são fracos ou inexistentes, os conselhos tendem a ser implantados ao sabor da política local e a mostrar, portanto, acentuada heterogeneidade.

A segunda dimensão reconduz parte significativa das proposições da literatura sobre o caráter setorial das funções e das capacidades dos conselhos para sua especificação institucional. A sobreposição entre o nível de expansão de um dado conselho – derivada de mecanismos de indução federal – e as funções desempenhadas conforme sua inserção no respectivo setor de políticas é apenas parcial; não fosse assim, bastaria conhecer sua trajetória de expansão para derivar as correspondentes capacidades de atuação.<sup>7</sup> Em outras palavras, os mecanismos que levam à disseminação dos conselhos não são necessariamente os mesmos que os estabilizam e os tornam operantes na respectiva política. Em tese, mesmo aqueles cuja criação fosse determinada por forte indução federal poderiam ser instituídos apenas no plano formal e sequer entrar em funcionamento. Isso ocorre porque é a especificação institucional que define quais atividades desempenharão e, mais importante, em que processos da produção de políticas serão requeridos.

---

6. Para dois trabalhos pioneiros sobre os efeitos da indução federal, ver os trabalhos de Carvalho (1998) e de Arretche (2012).

7. Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) assumem essa conexão demasiado próxima entre expansão e inserção regular dos conselhos no funcionamento da política. Ao ampliar a variabilidade do universo observado no estudo comparativo entre municípios, a incorreção de tal associação se tornou evidente.

A especificação compreende, assim, um conjunto de disposições de regulação que, quando emitidas no plano nacional, tendem a produzir convergência entre municípios nos modos de inserção dos conselhos no funcionamento da política e, por conseguinte, nas atividades por eles desempenhadas. Tal convergência, bem como a expansão, guardam relação com a concentração da capacidade decisória na União no que diz respeito ao desenho de políticas, e podem ser interpretadas, no quadro institucional geral das feições do federalismo brasileiro, como constrangimento do escopo decisório dessas IPs nos planos estadual e municipal (Cunha, Lins e Soares, 2020).<sup>8</sup> Contudo, conforme mostrado em Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021), é precisamente a especificação institucional realizada pela União que os torna conselhos ativos.

O quadro 1 articula ambas as dimensões e apresenta a tipologia, fornecendo exemplos de como diferentes conselhos se distribuem em cada uma das três categorias. Os emblemáticos conselhos de saúde constituem um exemplo de área em que se somaram, de um lado, mecanismos fortes de indução federal para expansão e, de outro, a existência de regulações e normas operativas, também federais, que estabeleceram quais atividades essas instituições subnacionais teriam que desempenhar. São, portanto, conselhos universalizados e altamente institucionalizados (C1). No polo oposto, os conselhos de patrimônio, aqui examinados – ou dos direitos do idoso, de transporte ou de turismo, para mencionar alguns – conformam um exemplo de área sem mecanismos de indução federal para sua implantação nos municípios; área que não opera na forma de sistema e cuja regulação não define atribuições mandatórias para essas IPs. Assim, são conselhos pouco difundidos na cartografia municipal e pouco institucionalizados (C3). Por fim, os conselhos de meio ambiente, também analisados aqui, ocupam uma posição intermediária em relação às duas dimensões (C2). Embora pertençam a uma política estruturada em um sistema nacional (o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama), este é consideravelmente distinto dos arranjos institucionais de áreas mais consolidadas. Assim, se, por um lado, a área apresenta instituições próprias de gestão em nível subnacional (órgão administrativo, secretaria, conselhos), além de burocracia local, por outro lado, o sistema ainda sofre de limitações de implementação, como a fragilidade institucional dos fóruns destinados à pactuação de políticas entre atores subnacionais, o déficit de capacidade instalada ou a carência de recursos específicos (Leme Neto, 2010). Ademais, particularmente quanto aos conselhos, não há disposições que tornem obrigatória sua criação nos municípios para o recebimento de transferências federais, ainda que existam mecanismos de inserção dessas IPs na política ambiental, sobretudo nas atividades de licenciamento ambiental.

---

8. O argumento dos regimes de normatização subnacional introduz qualificação relevante ao debate sobre o federalismo no país, em linha de continuidade com os argumentos iniciados em Gurza Lavalle *et al.* (2021) e explorados teoricamente na pesquisa em curso, em diálogo com a literatura de governança multinível.

**QUADRO 1**  
**Tipologia de conselhos**

Tipos de conselho	Indução federal <sup>1</sup>	Especificação institucional federal <sup>2</sup>	Exemplos
C1	Mecanismos fortes de indução federal impulsionam a expansão, resultando em tendência à universalização nos municípios.	Institucionalmente especificados, condicionando processos regulares da política à realização de funções por parte dos conselhos.	Saúde; assistência social; direitos da criança e do adolescente; alimentação escolar; e Fundef/Fundeb.
C2	Mecanismos fortes ou moderados de indução federal impulsionam a expansão. Quando são fortes, resultam em tendência à universalização; quando são moderados (porque inconsistentes ou porque limitados quanto à sua capacidade de coordenação), resultam em tendência à presença mediana nos municípios.	Institucionalmente não especificados, ou com especificação que não condiciona definitivamente processos regulares da política à realização de funções por parte dos conselhos.	Educação; Bolsa Família; cultura; drogas; habitação; direitos do idoso; meio ambiente; e trabalho e emprego.
C3	Mecanismos fracos ou inexistentes de indução federal resultam em fraca presença nos municípios.	Institucionalmente não especificados.	Agricultura; ciência e tecnologia; defesa do consumidor; direitos da pessoa com deficiência; desenvolvimento econômico; patrimônio; desenvolvimento urbano; direitos humanos; esporte; juventude; direitos da mulher; igualdade racial; saneamento básico; segurança; segurança alimentar; transporte; e turismo.

Fonte: Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021).

Notas: <sup>1</sup> Indução federal para a criação de conselhos nos municípios, em uma dada área de política.

<sup>2</sup> Especificação institucional federal para a definição, mediante normatização, das funções que serão exercidas pelo conselho, em uma área de política.

### 3 GOVERNANÇA MULTINÍVEL E O PAPEL DOS ESTADOS

A tipologia permite reduzir drasticamente a complexidade dos conselhos, mediante uma covariação entre duas dimensões analíticas: os mais de 70 mil conselhos operando em mais de trinta áreas de políticas podem ser apreendidos, quanto à sua presença no território e à capacidade de operação esperados, em três grandes tipos. Espera-se, assim, que conselhos universalizados e bem inseridos no funcionamento regular da política tendam, em média, a ser mais ativos e ter maior capacidade de operação, bem como a incidir na correspondente política em um grande número de municípios. Porém, os padrões convergentes esperados nos conselhos de um mesmo setor de política descansam na premissa da prevalência de regulação nacional setorial. Se a especificação institucional e os incentivos à expansão territorial dos conselhos ocorrerem em nível estadual, a própria normatização setorial poderá ser responsável por produzir diferenciação em sua operação. A importância dos estados, aqui introduzida como possibilidade empírica, já recebeu atenção teórica mais geral na literatura de governança multinível.

O papel dos estados, então, merece atenção, e não apenas carece de estudo sistemático na literatura sobre conselhos, mas constitui uma lacuna mais

geral no campo das políticas públicas. A literatura de governança multinível, em particular, vem atentando para a escassa atenção recebida pela variação territorial dentro dos países e para a existência de regimes de cidadania subnacionais (Kazepov e Barberis, 2017) – ou do Estado local, para dizê-lo com a fórmula de Sellers e Lidström (2014). Tal literatura salienta a desigual presença do Estado na provisão de serviços públicos e as suas desiguais capacidades administrativas, fiscais, técnicas e de segurança ao longo de um território nacional (Giraudy, Moncada e Snyder, 2019). Nessa perspectiva, a variação responde a diversas articulações regulatórias entre o Estado central e os governos locais, cujo estudo ainda se ressentem da “escassez de tipologias de sistemas de governo local” (Sellers e Lidström, 2007, p. 613, tradução nossa). A articulação supõe um jogo hierárquico em que a variação subnacional derivada de escolhas políticas e de políticas públicas opera sob constrangimentos. A variação territorial de políticas é associada, assim, à autonomia permitida aos níveis subnacionais, isto é, ao espaço decisório em que escolhas são possíveis sob determinados constrangimentos, existindo diversas combinações possíveis entre níveis de governo (Kazepov, 2010; Giraudy, Moncada e Snyder, 2019). Mais: a autonomia não seguiria a dispersão territorial da autoridade definida pelo federalismo ou por Estados unitários, não apenas porque eles não respondem a modelos únicos, mas porque a primeira varia por setor e por política (Bruch, Meyers e Gornick, 2018; Arretche, 2016).

A variação subnacional da implementação e do desempenho de políticas públicas pode obedecer a fatores indiretos ou externos a elas, tais como pressões sociodemográficas ou derivadas da saliência local da questão. Mas é sobre os fatores propriamente institucionais da política – como a distribuição vertical de poderes e de autonomia decisória, ou as capacidades estatais – que a literatura de governança multinível concentra a atenção.<sup>9</sup> Entendemos que regimes de normatização estadual em setores de política são expressão de tal autonomia. Com maior precisão, a existência de uma arquitetura legal própria sobre uma política setorial em um dado estado, criando mecanismos estaduais de indução sobre a expansão e de especificação institucional sobre a operação dos conselhos, é denominada aqui de regime de normatização estadual. Em outras palavras, “quando normas subnacionais constituem um arcabouço setorial específico de nível estadual – capaz de afiançar institucionalmente os conselhos e conferir-lhes atuação distintiva em relação aos conselhos do mesmo setor, em outros estados –, opera um

---

9. Embora o foco empírico da literatura de governança multinível seja a distribuição territorial de autoridade (eixo vertical), no plano teórico, os atores não estatais (do mercado ou da sociedade civil) e suas relações formais e informais no desenho e na implementação das políticas recebem atenção como parte da governança (eixo horizontal) (Tortola e Alberto, 2017). Para uma exceção notável, ver Sellers, Lidström e Bae (2020).

regime de normatização” (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2021, p. 15).<sup>10</sup> Regimes estaduais produziram maior heterogeneidade em relação à presença territorial e à atuação de conselhos em estados distintos, e menor variação relativa interna entre municípios dos estados com tais regimes.

Regimes de normatização estadual são aqui postulados como uma tese de trabalho com implicações analíticas importantes, o que permite interpretar de modo coerente os resultados a serem apresentados, em harmonia com o conhecimento acumulado. Como tais regimes são expressão da autonomia regulatória dos estados, sua ocorrência é mais facilmente apreciável no caso de conselhos *C2* e *C3*, em que o papel indutor e coordenador da União é menor. Afinal, dada uma delegação de atribuições similares, quanto menor a regulação federal sobre uma determinada política, maior o espaço decisório permitido às unidades subnacionais. E, como cada estado pode se valer dessa autonomia de forma diferente, há também maior possibilidade de variação no que diz respeito às características locais de tal política, permitindo, assim, o surgimento de padrões divergentes entre entes federativos. No caso que aqui interessa, os padrões divergentes dizem respeito à cobertura territorial e à operação dos conselhos municipais de meio ambiente (*C2*) e patrimônio (*C3*), dentro de um determinado estado. Contudo, inclusive no caso de conselhos do tipo *C1*, seria possível que tais regimes os dotassem de atribuições mais amplas, mecanismos de sanção mais eficientes e maior infraestrutura. Nesse caso, todavia, a variação na operação dos conselhos do mesmo setor ocorreria produzindo uma diferenciação marginal sobre a convergência gerada pela regulação federal.

#### 4 CASOS, VARIÁVEIS, DADOS E MODELOS

Conforme mencionado, conselhos *C2* e *C3* são bons candidatos para identificar padrões de variação subnacional entre estados que eventualmente derivem da ocorrência de regimes de normatização, pois se encontram inscritos em áreas em que a União é pouco presente na indução de sua expansão territorial e na especificação de suas funções, cedendo mais autonomia aos níveis subnacionais. Há mais áreas em que conselhos foram classificados como *C2* ou *C3* (quadro 1), mas, para efeito deste capítulo, foi selecionada uma área para cada tipo em que encontramos evidências de acentuada variação subnacional. Em trabalho anterior (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2021), derivado da análise de quase 15 mil decisões tomadas por todos os conselhos de cinco municípios de grande porte, identificaram-se médias e variâncias muito elevadas nos padrões de atividade decisória entre os conselhos municipais de patrimônio

10. Regimes de normatização não são equivalentes ao conceito de regimes de regulação, de uso comum na literatura em diversos campos. O segundo é mais amplo: implica, além de regras, configurações estáveis de atores, posições e recursos (Gurza Lavalle e Vera, 2012; Gurza Lavalle *et al.*, 2018).

(C3) e de meio ambiente (C2).<sup>11</sup> Assim, optamos por essas duas áreas de política, supondo que tais comportamentos podem ser indícios da ocorrência de regimes de normatização estadual, que afetariam o comportamento dos conselhos. Possíveis vieses derivados de escolher um caso com evidências favoráveis foram testados e descartados.<sup>12</sup>

Examinamos os padrões de difusão (dimensão 1) e de operação (dimensão 2) dos conselhos municipais de patrimônio e de meio ambiente. É esperado que nossa variável independente, UF,<sup>13</sup> explique a variação em ambas as áreas de política. A primeira dimensão, difusão territorial, é aferida mediante as variáveis dependentes *existência do conselho* e *idade do conselho*. A fonte de informações para os conselhos de patrimônio é a Munic/IBGE 2018 e, para os de meio ambiente, é a Munic/IBGE 2017.

Os gráficos de 1 a 3 apresentam a distribuição da variável *existência do conselho* para ambas as áreas de políticas analisadas em dois recortes: temporal e por UF. No gráfico 1, é possível apreciar os diferentes padrões de difusão dos conselhos no território nacional, em cada área, seguindo o padrão esperado conforme a tipologia. Para *preservação do patrimônio histórico e cultural* (C3), essa tendência de expansão é pouco acentuada, e a presença de conselhos é mais rarefeita: parte de 741 conselhos em 2006 (13% de um total de 5.564 municípios) para 1.135 (20% de um total de 5.565 municípios). Para *meio ambiente* (C2), há uma marcada expansão ao longo dos quase vinte anos observados. O número de 1.176 conselhos municipais em 1999 (21% de um total de 5.506 municípios) salta para 4.129 conselhos em 2018 (74% de um total de 5.565 municípios).

11. Entre os conselhos C3, os de desenvolvimento urbano e saneamento básico também evidenciaram indícios favoráveis à ocorrência de regimes de normatização estadual, mas sua presença territorial é mais reduzida e, com isso, sua variabilidade. Entre os C2, também foram detectados indícios nesse sentido para a área de educação.

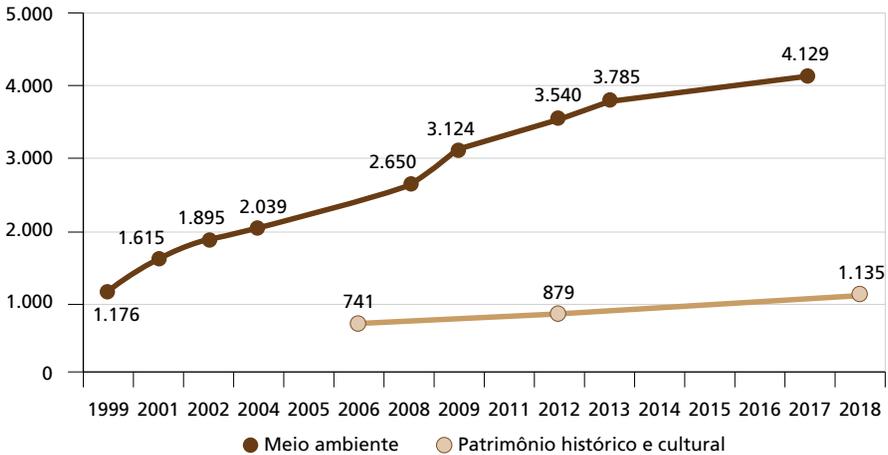
12. Segundo a Munic/IBGE 2018, o estado de Minas Gerais conta com conselhos em 86% de seus municípios, enquanto os demais registram cifras consideravelmente menores – a exemplo do Rio de Janeiro, com 19,56%, e de São Paulo, com 18,75%. Em função disso, realizamos um teste para nos certificar de que Minas Gerais não é responsável pelo resultado que atribuímos à variável UF. Não obstante, embora o referido estado seja relevante para algumas das dependentes testadas (no modelo 1, a UF é responsável por 0,249 do  $R^2$ , enquanto Minas Gerais por 0,092; no modelo 2, por 0,067 e 0,002, respectivamente; no modelo 3, por 0,085 e 0,024; e, no modelo 4, por 0,062 e 0,032), o teste confirma a relevância dos demais estados para a presença territorial dos conselhos e para a conformação de aspectos de sua atuação.

13. Fonte: Munic/IBGE 2017 para meio ambiente e Munic/IBGE 2018 para patrimônio. Disponível em: <<https://bit.ly/3SHI2IP>>.

GRÁFICO 1

**Criação de conselhos municipais de meio ambiente e de patrimônio histórico e cultural no Brasil (1999-2018)**

(Em números absolutos)



Fonte: Munic/IBGE.

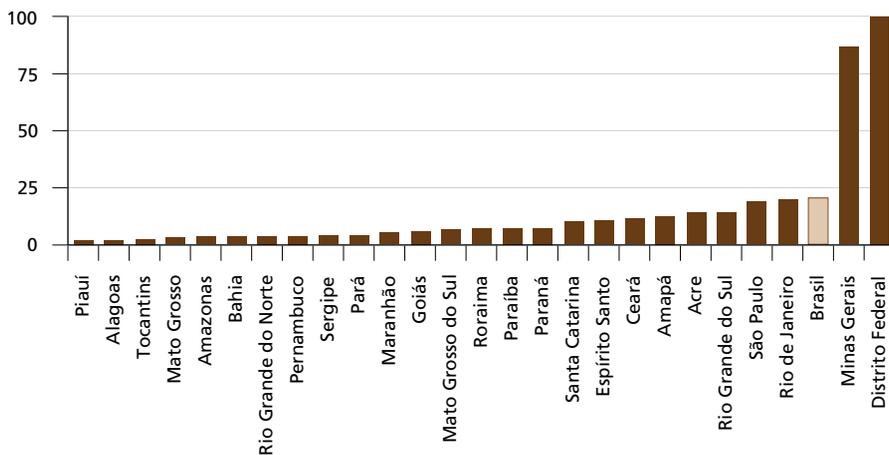
Elaboração dos autores.

Por sua vez, os gráficos 2 e 3 apresentam a distribuição dos conselhos por UF para o último ano disponível da série histórica de cada área de política. Os gráficos representam o percentual de municípios com conselhos de ambas as áreas. Enquanto no caso do patrimônio histórico e cultural é perceptível uma presença acentuada de conselhos no estado de Minas Gerais, em comparação a outras UFs, o mesmo não é evidente para o meio ambiente, área em que há grupos de estados com baixa, média e alta presença de conselhos.<sup>14</sup>

14. O Distrito Federal foi incluído apenas para fins de comparabilidade entre todas as UFs. Porém, por não possuir divisão municipal, o percentual de existência de conselhos será sempre 0% (ausência) ou 100% (existência).

GRÁFICO 2

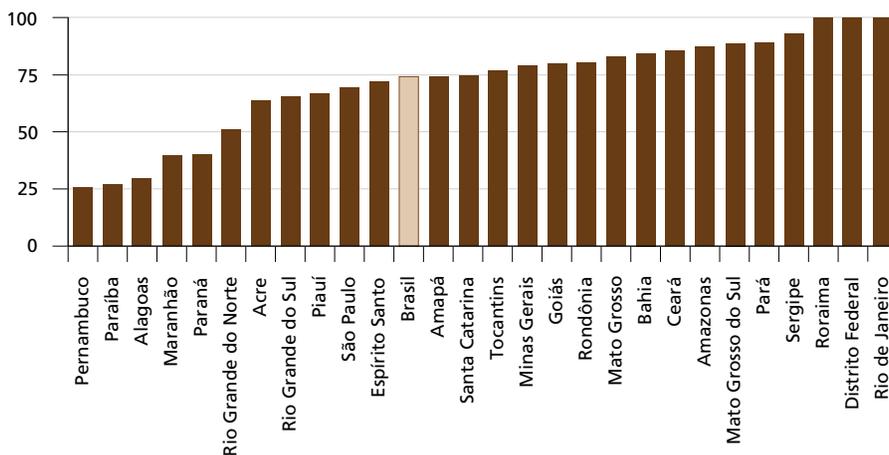
Distribuição de conselhos municipais de patrimônio histórico e cultural, por estado (2018)  
(Em %)



Fonte: Munic/IBGE.  
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Distribuição de conselhos municipais de meio ambiente, por estado (2017)  
(Em %)



Fonte: Munic/IBGE.  
Elaboração dos autores.

Quanto à segunda dimensão, espera-se que as UFs afetem não apenas a presença territorial, mas, também, a operação dos conselhos. Assim, os modelos contemplam um segundo conjunto de variáveis dependentes,<sup>15</sup> a saber: *realização de alguma reunião nos últimos doze meses*, disponível para ambas as áreas;<sup>16</sup> *realização de capacitação de conselheiros*, disponível apenas para patrimônio histórico;<sup>17</sup> e *existência de fundo municipal*, disponível apenas para meio ambiente.<sup>18</sup> Não existe acúmulo de conhecimento na literatura acerca das dimensões necessárias para aferir de modo abrangente a operação dessas IPs, e os dados disponíveis com cobertura nacional são relativamente limitados para os conselhos em questão; entretanto, tais variáveis oferecem indícios importantes a esse respeito. A primeira, por distinguir conselhos que efetivamente se reúnem daqueles que “só existem no papel”, analisando-se o número de reuniões realizadas. A segunda, por avaliar o aspecto de capacitação técnica dos(as) conselheiros(as) para a atuação naquele colegiado. A terceira, porque fundos constituem um mecanismo de financiamento da política no nível local, e os conselhos podem determinar pelo menos parte da destinação desses, bem como exercer funções de fiscalização sobre eles.

Assim, testamos se os estados são importantes para a variação dos conselhos municipais de meio ambiente e patrimônio em termos de sua expansão territorial e operação, que abrangem estimações com um conjunto de variáveis dependentes. Isso foi operacionalizado por meio da utilização da variável *UF* como independente principal e da introdução paralela de controles, visando manter estáveis os principais fatores não institucionais que podem afetar esses colegiados. Cumpre reiterar que a observação de variação entre estados não configura ainda uma apreciação direta de eventuais regimes de normatização estadual – cuja investigação direta requer informações ainda não disponíveis. De todo modo, após a exploração dos resultados quantitativos, na seção seguinte, são oferecidas evidências qualitativas para o estado de Minas Gerais, com o intuito de ilustrar que mecanismos de normatização estadual poderiam induzir a expansão e o incremento da operação dos conselhos nos municípios sob sua jurisdição.

No que se refere aos demais fatores intervenientes, como é sabido que o porte do município é relevante (Almeida, Carlos e Silva, 2016), e que este combina dimensões econômicas e sociodemográficas, controlam-se o *tamanho da*

---

15. Análise mais exigente do ponto de vista qualitativo, centrada no escopo de decisões tomadas por essas IPs, mostrou que a tipologia permite prever a operação dos conselhos (Gurza Lavalle, Voigt e Serafim, 2016; Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2020). Mais especificamente, o exame pormenorizado da produção decisória em diversas áreas mostra não apenas uma concentração de resoluções nos conselhos de tipo *C1* – precisamente os mais difundidos e mais bem especificados institucionalmente –, em contraste com números reduzidos e pouco diversos em *C3*, mas uma concentração de decisões mais potentes, ligadas ao planejamento e à fiscalização da política (por exemplo, a aprovação de planos e orçamentos, análise de prestações de contas do Executivo) em conselhos de tipo *C1*. A esse respeito, conselhos de tipo *C3* aparecem como instituições inativas, ou concentrando decisões em autorregulação, e desprovidas, portanto, de potencial direto de incidência sobre a política pública.

16. Segundo a *Munic/IBGE 2017* (meio ambiente) e a *Munic/IBGE 2018* (patrimônio).

17. Segundo a *Munic/IBGE 2018*.

18. Segundo a *Munic/IBGE 2017*.

*população*<sup>19</sup> e o *produto interno bruto* (PIB) per capita.<sup>20</sup> Controlamos também o *número de organizações da sociedade civil* per capita no município,<sup>21</sup> dado que a literatura o considera um fator relevante para a qualidade da ecologia de IPs locais (Avritzer, 2010). Neste caso, somaram-se às categorias da Fasfil/IBGE organizações de defesa de direitos e organizações de cultura,<sup>22</sup> no caso de patrimônio histórico; e de organizações de defesa de direitos e organizações de meio ambiente para a segunda área de política analisada. Por fim, mas não menos relevante, utilizamos controles relativos a características político-administrativas municipais,<sup>23</sup> conforme resumido adiante.

- 1) Número total de funcionários da administração direta e indireta do município, visando controlar o tamanho da burocracia.
- 2) Se o município é também capital do estado, o que implica concentração de recursos administrativos estaduais e municipais num mesmo território.
- 3) Existência de recursos específicos para bens tombados, no caso de patrimônio, e, para a outra área, existência de recursos específicos para as ações de meio ambiente, o que, em ambos os casos, denota capacidade mínima de ação por parte do órgão gestor municipal.
- 4) Existência de legislação municipal sobre patrimônio histórico. No caso de meio ambiente, essa dimensão é tratada por meio de perguntas mais específicas, a saber: i) se o município dispõe de leis ou instrumentos de gestão sobre coleta seletiva de resíduos domésticos; e ii) se dispõe de leis ou instrumentos de gestão sobre saneamento básico.<sup>24</sup> Em termos da operacionalização dessas variáveis de controle, são consideradas apenas leis (ou instrumentos) criadas antes da existência do conselho municipal, com vistas a evitar efeitos espúrios na regressão – casos em que a existência da lei ou do instrumento poderia derivar de alguma forma de ação ou influência do próprio conselho.

19. População municipal de 2018 extraída do Ipeadata para as duas áreas de política.

20. PIB municipal 2015 extraído do Ipeadata para as duas áreas de política.

21. Dados extraídos da pesquisa Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos (Fasfil/IBGE) de 2016.

22. A área de política que inclui a pasta de patrimônio.

23. Fontes para todas as variáveis deste bloco: Munic/IBGE 2017 (meio ambiente) e Munic/IBGE 2018 (patrimônio).

24. Na Munic/IBGE, o município é inquirido sobre um conjunto maior de temas referidos à questão ambiental. Além dos citados, pergunta-se sobre a existência de gestão de bacias hidrográficas; área ou zona de proteção ou controle ambiental; destino das embalagens de agrotóxicos; e outros. Não obstante, após a realização de testes com todas as opções existentes, optamos pela utilização das duas legislações que mais frequentemente foram citadas como existentes nos municípios. Cabe ressaltar, sobre isso, que parte daquele grupo original trata de questões ambientais específicas, não referidas, portanto, a um grande número de municípios; resíduos sólidos e saneamento básico, por seu turno, são claramente mais recorrentes.

Em síntese, buscamos controlar parte dos fatores explicativos alternativos, para que o efeito remanescente na variável de interesse (*UF*) possa refletir mais proximamente a dimensão regulatória estadual. Os controles são apenas por características municipais, dado que a operacionalização do efeito das *UFs* por meio de variáveis *dummy* não permite a adição de variáveis estaduais adicionais, devido à colinearidade perfeita: os efeitos fixos dos estados absorveriam toda a variação estadual. As fontes de dados, no todo, compreendem: Munic/IBGE 2018; Munic/IBGE 2017; Fasfil/IBGE 2016; e Ipeadata – população municipal em 2018 e PIB municipal em 2015.

Para testar a importância das *UFs*, empregamos modelos de regressão multivariada. Três das quatro variáveis dependentes são binárias (assumem valores 0 ou 1).<sup>25</sup> No entanto, em vez de fazer uso de regressões logísticas, que é a estratégia mais frequente para esse tipo de variável, optamos pelo modelo linear de probabilidade (MLP), porque permite maior clareza e comunicabilidade, tanto em termos da mecânica das análises quanto de seus resultados.<sup>26</sup>

Em termos de apresentação dos modelos, lançamos mão, nas tabelas de regressão (tabelas 1 e 2), da decomposição do  $R^2$  com o fim de possibilitar a identificação da contribuição precisa de cada variável independente (e de controle) sobre a explicação total.<sup>27</sup> Por fim, como quase todos os dados utilizados são registros administrativos, para todos os municípios, testes de hipóteses e outras formas de aferir imprecisões amostrais não se aplicam. Por esta razão, não apresentamos *p*-valores ou erros-padrão. Tal decisão é respaldada pela literatura (por exemplo, Figueiredo Filho *et al.*, 2013; Gibbs, Shafer e Miles, 2017).

## 5 RESULTADOS

### 5.1 Difusão institucional

Os conselhos de ambas as áreas não se encontram completamente universalizados. Dos 5.570 municípios, 1.126 possuíam conselho de patrimônio (*C3*) e 3.982 de meio ambiente (*C2*). Há, portanto, uma quantidade razoável de variação territorial. Observa-se, nas tabelas 1 e 2, que a variável *UF* é o principal componente explicativo individual para a existência dos conselhos no município, respondendo por 50,27% da variância explicada no caso de patrimônio ( $R^2 = 0,622$ ) e 54,04% no caso de meio ambiente ( $R^2 = 0,338$ ). Observamos também que, dentro de um mesmo estado, há semelhanças não casuais com respeito

25. São elas: i) existência do conselho (tanto de patrimônio, quanto de meio ambiente); ii) realização de capacitação de conselheiros; e iii) existência de fundo municipal.

26. O uso de MLPs tem se tornado cada vez mais comum na literatura contemporânea de ciência política e economia (em especial em estudos de caráter experimental).

27. Para isso, utilizamos o valor de Shapley (Juarez, 2012).

às idades dos conselhos municipais para ambas as áreas, indicando que foram fundados em períodos relativamente próximos dentro da respectiva UF. Neste caso, a UF responde por 53,45% da variância em patrimônio ( $R^2 = 0,138$ ) e por 41,24% em meio ambiente ( $R^2 = 0,233$ ). Novamente, trata-se de evidência da operação provável de normatização estadual.

## 5.2 Operação dos conselhos

As UFs também se revelam o principal componente explicativo para a operação dos conselhos. As diferenças entre UFs explicam 47,75% da variação do número de reuniões ( $R^2 = 0,242$ ) para patrimônio e 28,2% para meio ambiente ( $R^2 = 0,191$ ). No que diz respeito à capacitação dos(as) conselheiros(as), elas explicam 52,9% ( $R^2 = 0,166$ ) para a área de patrimônio, não estando disponível para meio ambiente na Munic/IBGE. Por sua vez, a variável sobre a existência de fundos aponta uma importância significativa das UFs para o caso de meio ambiente, explicando 45,9% da variação ( $R^2 = 0,378$ ). Cabe mencionar que, em 2017, 50,3% dos municípios do país já possuíam fundos nessa área (Munic/IBGE).

TABELA 1  
Modelos para os conselhos de meio ambiente

	(1)		(2)		(3)		(4)	
	Há conselho de meio ambiente		Idade do conselho		Reuniões nos últimos doze meses		Fundo de meio ambiente	
UF <sup>1</sup>	(Omitido)		(Omitido)		(Omitido)		(Omitido)	
População em 2017 (log)	0,0453		1,6109		0,4743		0,0252	
PIB <i>per capita</i> em 2015 (log)	0,0728		0,8518		0,5242		0,0727	
Capital ( <i>dummy</i> )	-0,1247		0,5500		0,7109		-0,1592	
Funcionários administrativos (log)	0,0282		0,0044		1,0388		0,1082	
Recursos para meio ambiente	0,1118		0,0478		0,8884		0,2187	
Há lei ou instrumento para coleta seletiva	-0,1131		-3,4323		0,1491		-0,0411	
Há lei ou instrumento para saneamento básico	-0,1383		-4,2932		-0,3198		-0,0301	
Organização da sociedade civil <i>per capita</i> (área da cultura)	0,0253		0,1669		-0,0520		0,0377	
$R^2$	0,338		0,233		0,191		0,378	
$N$	5.529		3.982		3.910		5.529	
Decomposição do $R^2$	(1)	(%)	(2)	(%)	(3)	(%)	(4)	(%)
UF	0,183	54,04	0,096	41,24	0,054	28,20	0,174	45,92
População em 2017 (log)	0,019	5,52	0,027	11,72	0,051	26,39	0,034	9,09
PIB <i>per capita</i> em 2015 (log)	0,049	14,39	0,012	5,08	0,012	6,24	0,044	11,74
Capital ( <i>dummy</i> )	0,001	0,19	0,002	0,91	0,004	1,94	0,001	0,36

(Continua)

(Continuação)

Decomposição do $R^2$	(1)	(%)	(2)	(%)	(3)	(%)	(4)	(%)
Funcionários administrativos (log)	0,015	4,49	0,020	8,64	0,049	25,80	0,034	9,04
Recursos para meio ambiente	0,040	11,94	0,002	0,91	0,021	10,92	0,086	22,79
Há lei ou instrumento para coleta seletiva	0,001	0,24	0,000	0,21	0,001	0,31	0,001	0,30
Há lei ou instrumento para saneamento básico	0,014	4,20	0,032	13,73	0,000	0,05	0,001	0,34
Organização da sociedade civil <i>per capita</i> (setorial)	0,017	5,00	0,041	17,56	0,000	0,17	0,002	0,42
<b>Total</b>	<b>0,338</b>	<b>100</b>	<b>0,233</b>	<b>100</b>	<b>0,191</b>	<b>100</b>	<b>0,378</b>	<b>100</b>

Fonte: Munic/IBGE 2017; Ipeadata; e Fasfil/IBGE 2016.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Omitimos as estimativas de efeito das variáveis *dummies* de cada UF para tornar a tabela mais sintética e evitar a sugestão de interpretações idiosincráticas a respeito de estados específicos. Nosso interesse não é comparar individualmente cada uma delas, mas sim avaliar o percentual da variância da variável dependente que é explicado pela diferença entre UFs. Essa informação de interesse está exibida na tabela de decomposição do  $R^2$  (isto é, na parte de baixo desta tabela 1).

**TABELA 2**  
**Modelos para os conselhos de preservação do patrimônio histórico**

	(1)		(2)		(3)		(4)	
	Há conselho de patrimônio		Idade do conselho		Reuniões nos últimos doze meses		Capacitação dos conselheiros	
UF <sup>1</sup>	(Omitido)		(Omitido)		(Omitido)		(Omitido)	
População 2018 (log)	0,027		0,0797		-0,0002		-0,0148	
PIB <i>per capita</i> 2015 (log)	0,017		-0,7437		0,1495		-0,0252	
Capital ( <i>dummy</i> )	0,0336		1,4693		2,0693		-0,3208	
Funcionários administrativos (log)	0,0176		1,7622		1,6787		0,0538	
Recursos para bem tombado	0,0561		1,057		1,2007		0,2143	
Há legislação municipal de patrimônio	0,271		0,7702		0,2481		0,0820	
Organização da sociedade civil <i>per capita</i> (setorial)	0,0004		0,3648		0,0996		-0,0272	
$R^2$	0,622		0,138		0,242		0,166	
$N$	5.500		1.126		1.117		1.128	
Decomposição do $R^2$	(1)	(%)	(2)	(%)	(3)	(%)	(4)	(%)
UF	0,313	50,27	0,074	53,45	0,116	47,75	0,088	52,9
População em 2017 (log)	0,010	1,60	0,021	15,07	0,032	13,43	0,003	1,77
PIB <i>per capita</i> em 2015 (log)	0,003	0,41	0,005	3,93	0,007	3,00	0,002	1,38

(Continua)

(Continuação)

Decomposição do $R^2$	(1)	(%)	(2)	(%)	(3)	(%)	(4)	(%)
Funcionários administrativos (log)	0,008	1,32	0,021	15,19	0,036	14,95	0,003	1,96
Recursos para meio ambiente	0,068	10,89	0,011	7,95	0,038	15,59	0,056	34,00
Há lei ou instrumento para coleta seletiva	0,219	35,28	0,003	2,4	0,006	2,53	0,009	5,24
Organização da sociedade civil <i>per capita</i> (setorial)	0,000	0,06	0,001	0,73	0,001	0,24	0,001	0,53
<b>Total</b>	<b>0,622</b>	<b>100</b>	<b>0,138</b>	<b>100</b>	<b>0,242</b>	<b>100</b>	<b>0,166</b>	<b>100</b>

Fonte: Munic/IBGE 2018, Ipeadata; e Fasfil/IBGE 2016.

Nota: <sup>1</sup> Omitimos as estimativas de efeito das variáveis *dummies* de cada UF para tornar a tabela mais sintética e evitar a sugestão de interpretações idiossincráticas a respeito de estados específicos. Nosso interesse não é comparar individualmente cada uma delas, mas sim avaliar o percentual da variância da variável dependente que é explicado pela diferença entre UFs. Essa informação de interesse está exibida na tabela de decomposição do  $R^2$  (isto é, na parte de baixo desta tabela 2).

Assim, os resultados apresentam evidências sistemáticas da importância das UFs, controlando fatores explicativos apontados como relevantes na literatura – porte dos municípios, presença de sociedade civil, capacidades técnico-administrativas e financeiras dos municípios. Interpretamos essas evidências como indícios da provável existência de regimes de normatização estadual operando nas áreas de patrimônio e meio ambiente. Se a interpretação for correta, regimes não apenas podem produzir efeitos de indução para a expansão desses conselhos nos municípios sob sua jurisdição, mas também, uma vez criados tais colegiados, os regimes podem continuar a afetar sua operação. Evidências qualitativas apresentadas na seguinte subseção mostram o papel de mecanismos de natureza estadual na ampliação da presença territorial e das atribuições dos conselhos de patrimônio e meio ambiente.

### 5.3 Regimes estaduais

Os resultados acima mostram o papel dos estados na expansão e no incremento da operação dos conselhos de patrimônio e meio ambiente. Embora o conjunto de fatores alternativos controlados sugira que o estado compreende aspectos de natureza institucional, cabe perguntar se é plausível assumir que esses aspectos são de natureza normativa. As evidências para responder essa questão são de caráter qualitativo e escapam ao alcance dos resultados analisados. Contudo, é possível indicar evidências em um estado da Federação específico, Minas Gerais, com efeitos positivos e elevados em relação a outros estados sobre a expansão territorial e a operação dos conselhos nos modelos. O caso aponta para a direção da plausibilidade e da utilidade do conceito de regimes de normatização estadual, uma vez que exemplifica possíveis normas vigentes e mecanismos institucionais em funcionamento.

Minas Gerais é um dos seis estados que contam com seu próprio órgão de patrimônio histórico. O Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha-Minas Gerais), criado em 1971, possui conselhos em 86,51% de seus municípios, o que equivale a 64% de todos os conselhos municipais de patrimônio histórico do país (IBGE, 2018). Não parece fortuito que confira atribuições de decisão sobre a política ao Conselho Estadual do Patrimônio Cultural (Conep), criado em 2007, e que, como parte do arcabouço institucional da área, tenha sido implementado o programa ICMS Patrimônio Cultural, que, desde 1995, tem incentivado fiscalmente a municipalização das políticas de proteção ao patrimônio,<sup>28</sup> levando à implantação, no estado, de mais de setecentos conselhos municipais e seiscentos fundos associados.<sup>29</sup> Cabe reiterar, não obstante, que Minas Gerais responde apenas por uma parte, por vezes consideravelmente menor, dos efeitos registrados pelas UFs; quer dizer, estados importam.

No que diz respeito aos conselhos municipais de meio ambiente, Minas Gerais conta com uma proporção superior à média do Brasil (82,88% contra 74,14%) (IBGE, 2018). Uma análise do histórico de institucionalização da política sugere a presença de um regime de regulação estadual. De fato, um estudo especializado na área já notou os efeitos da regulação estadual na expansão e na atividade dos conselhos da área em outros estados (Leme Neto, 2010).<sup>30</sup> Em Minas Gerais, os conselhos estão no centro de estratégias de municipalização da política pelo menos desde a década de 1970. Iniciativas deste estado, como o Programa de Cooperação Técnica com os Municípios para a Defesa do Meio Ambiente (Prodedam) e a Divisão de Apoio aos Municípios (Diamu), incluíram a criação de conselhos nas diretrizes que as prefeituras deveriam seguir, e também previram mecanismos de indução, tais como modelos de projetos de lei que pudessem ser utilizados em nível local para a fundação dos colegiados. Mais recentemente, tais estratégias evoluíram para mecanismos mais bem-acabados de inserção dos conselhos na política ambiental, sobretudo nas atividades de licenciamento ambiental. A criação de conselhos é definida como requisito para que o estado delegue aos municípios a sua competência de promover o licenciamento e a fiscalização de empreendimentos potencialmente poluidores (Minas Gerais, 2016a; 2016b; 2017). É justamente

28. Disponível em: <<http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-acoefs/icms-patrimonio-cultural>>.

29. Disponível em: <<https://bit.ly/3SheNol>>.

30. Leme Neto (2010, p. 42) observa que: "Enquanto a média de crescimento [do número de conselhos de meio ambiente nos municípios] foi de 14%, somente o estado do Ceará teve um acréscimo de 47%, passando de apenas 28 municípios com conselho para 115. Este expressivo resultado pode ser explicado pelo estímulo dado à criação e ao fortalecimento de conselhos por programas como o Selo Verde, do órgão estadual de meio ambiente, e o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais e Conselheiros Municipais [PNC], do MMA [Ministério do Meio Ambiente], em parceria com a associação de municípios e com o órgão estadual de meio ambiente. No Rio Grande do Sul, há uma tradicional política de fortalecimento da gestão ambiental municipal, isso se traduz no estado com o maior percentual de conselhos municipais do país (80%) [em 2008]" .

nas ações de licenciamento ambiental que se encontram as principais atividades realizadas pelo conselho de meio ambiente, em Belo Horizonte, o qual define critérios de licenciamento, concede as licenças, e mobiliza audiências públicas para que atores com licenças aprovadas sejam escrutinados. Ademais, no caso de irregularidades, opera, também, como instância recursal.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, apresentamos evidências sistemáticas que mostram a importância dos estados para os conselhos municipais com base na aferição de seus efeitos sobre a presença territorial (existência e idade) e a operação regular (número de reuniões, realização de capacitação e existência de fundo) dessas IPs. Os resultados da análise de todos os conselhos de patrimônio e meio ambiente existentes do país são claros: estados são o principal componente explicativo individual.

Os casos escolhidos são especialmente adequados a tal exame. Conselhos que classificamos, segundo nossa tipologia, como *C2* e *C3* são, por definição, menos sujeitos aos efeitos da regulação federal e pertencem a áreas em que a delegação de atribuições às unidades subnacionais é tipicamente maior. Os efeitos de fatores estaduais, inclusive das escolhas institucionais e regulatórias, tornam-se, assim, mais prováveis.

Os resultados corroboram expectativas analíticas orientadas pela tipologia. Em princípio, conselhos *C3*, aqueles menos sujeitos à regulação setorial da União, com menor presença territorial e menos ativos, deveriam ser mais sensíveis a variações estaduais. Além disso, a intensidade dos efeitos dos estados deveria diminuir progressivamente, conforme a análise se desloca de conselhos *C3* para *C2* e *C1*, em sentido paralelo ao incremento do escopo da regulação da União. E, de fato, os conselhos de meio ambiente (*C2*) no país são menos sensíveis aos efeitos das UFs do que aqueles de patrimônio (*C3*). É de se esperar que os efeitos sobre conselhos *C1*, não estudados neste capítulo, sejam os menores, mas não desapareçam. Resultados preliminares apontam para essa direção (Gurza Lavalle, Guicheney e Bezerra, 2020).

A variação entre estados, todavia, engloba diversos fatores, que não expressam necessariamente a existência de regimes de normatização subnacionais. As variáveis *dummy* de UFs captam toda a variação entre esses fatores, inclusive de natureza social, econômica ou mesmo política, que poderia afetar a presença e a atuação dos conselhos. Interpretamos tais resultados como indícios indiretos da existência de regimes de normatização estadual, uma vez que incluímos controles para uma série de variáveis relevantes. Adicionalmente, evidências qualitativas sobre disposições normativas estaduais que ampliaram a presença territorial e as atribuições dos conselhos de patrimônio e meio ambiente em Belo Horizonte

são favoráveis à plausibilidade de tal interpretação. Acreditamos que nossa tese de trabalho apresenta vantagens cognitivas pela capacidade de harmonizar os resultados com o conhecimento disponível e pelas suas implicações analíticas mais gerais. Em relação ao diálogo com o conhecimento disponível, nossa tese permite conciliar a fragilidade institucional dos conselhos C3 – pouco difundidos e com baixa especificação institucional – com a existência de casos desse tipo extraordinariamente ativos (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2021), bem como contribui para explicar a variação ao longo do território para todos os tipos de conselhos. Em relação às implicações analíticas, o estudo sugere que o pressuposto da prevalência da regulação nacional na definição do papel dos conselhos nas suas respectivas políticas, comum na literatura de conselhos, requer revisão. Adicionalmente, conecta os estudos empíricos de conselhos e os padrões neles encontrados com as proposições analíticas mais gerais do estado da arte na literatura de governança multinível, que, no Brasil, tem estimulado a revisão do conhecimento acumulado sobre federalismo e descentralização.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 250-285, 2016.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, v. 1, n. 94, p. 255-294, 2015.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012. v. 1.
- \_\_\_\_\_. Federalism, social policy, and reductions in territorial inequality in contemporary Brazil. *In*: SCHNEIDER, B. R. (Ed.). **New order and progress: development and democracy in Brazil**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 1620-186.
- ARRETCHE, M. *et al.* **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: CEM, 2012.
- AVELINO, G.; BARBERIA, L. G.; BIDERMAN, C. Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities. **Health Policy and Planning**, v. 29, n. 6, p. 694-702, 2014.
- AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BOULDING, C.; WAMPLER, B. Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being. **World Development**, v. 38, n. 1, p. 125-135, 2010.

BRUCH, S. K.; MEYERS, M. K.; GORNICK, J. C. The consequences of decentralization: inequality in safety net provision in the post-welfare reform era. **Social Service Review**, v. 92, n. 1, p. 3-35, 2018.

CARVALHO, A. I. de. Os conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 3, n. 1, p. 23-25, 1998.

CÔRTEZ, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. *In*: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Ed.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002a.

\_\_\_\_\_. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, n. 7, p. 18-49, 2002b.

\_\_\_\_\_. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, v. 17, n. 38, p. 122-154, 2015.

CUNHA, E. P.; LINS, I. L.; SOARES, M. M. Federalismo e conselhos de assistência social: uma análise a partir do financiamento. **Opinião Pública**, v. 26, n. 1, p. 127-157, 2020.

DONAGHY, M. M. Do participatory governance institutions matter? **Comparative Politics**, v. 41, n. 1, p. 83-102, 2011.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. *et al.* When is statistical significance not significant?. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 31-55, 2013.

GIBBS, B. G.; SHAFER, K.; MILES, A. Inferential statistics and the use of administrative data in US educational research. **International Journal of Research and Method in Education**, v. 40, n. 2, 2017.

GIRAUDY, A.; MONCADA, E.; SNYDER, R. (Ed.). **Inside countries: subnational research in comparative politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. 386 p.

GUICHENEY, H. **Provisão municipal de bem-estar social: o papel dos conselhos sobre a gestão, fiscalização e definição de políticas e serviços no plano local**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

GURZA LAVALLE, A. *et al.* Brasil: el predominio de los controles institucionales mixtos en un régimen político abierto. *In*: VERA, E. I.; GURZA LAVALLE, A. (Ed.). **Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica**. Oxford: Peter Lang, 2018. p. 45-100.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. *In*: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: CEM; Editora Unesp. 2015. p. 51-78.

GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; BEZERRA, C. Conselhos e regimes de normatização estadual no Brasil. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 44., 2020, São Bernardo do Campo, São Paulo. **Anais...** [s.l.]: 2020.

\_\_\_\_\_. Conselhos e regimes de normatização estadual no Brasil: evidências com base na área de patrimônio histórico. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 37-47, nov. 2021.

GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. Conselhos e regimes de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, n. 106, 2021.

GURZA LAVALLE, A.; VERA, E. I. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos Estudos**, v. 92, p. 105-121, 2012.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) 2018**: suplemento de patrimônio. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 3. p. 565-589.

JUAREZ, F. C. Shapley2: stata module to compute additive decomposition of estimation statistics by regressors or groups of regressors. **Statistical Software Components**, 2012.

KAZEPOV, Y. (Ed.). **Rescaling social policies**: towards multilevel governance in Europe. Vienna: European Centre; Farnham: Ashgate, 2010. p. 506.

KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E. The territorial dimension of social policies and the new role of cities. *In*: KENNETT, P.; LENDVAI-BAINTON, N. (Ed.). **Handbook of European social policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2017. p. 302-318.

LEME NETO, T. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 35, p. 25-52, 2010.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.937, de 21 de janeiro de 2016. Regulamenta o art. 28 da Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016, e dá outras providências. **Diário Oficial do Executivo**, Belo Horizonte, 2016a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema – e dá outras providências. **Diário Oficial do Executivo**, Belo Horizonte, 2016b.

\_\_\_\_\_. Conselho Estadual de Política Ambiental. **Deliberação Normativa nº 213/2017**. Regulamenta o disposto no art. 9º, inciso XIV, alínea “a” e no art. 18, § 2º da Lei Complementar Federal nº140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será atribuição dos Municípios. Belo Horizonte: [s.d.], 2017.

PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7). 372 p.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253-304.

SELLERS, J. M.; LIDSTRÖM, A. Decentralization, local government , and the welfare State. **Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 4, p. 609-632, 2007.

\_\_\_\_\_. **Multilevel democracy, civil society and the development of the modern State**. Washington: APSA, 2014.

SELLERS, J. M.; LIDSTRÖM, A.; BAE, Y. **Multilevel democracy: how local institutions and civil society shape the modern state**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. *In*: AVRITZER, L. (Ed.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 323-370.

TORTOLA, P. D.; ALBERTO, C. C. Clarifying multilevel governance. **European Journal of Political Research**, v. 56, n. 2, p. 234-250, 2017.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D. V.; FUSARO, E. R. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: CEM, 2007.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 18.769, 8 dez. 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 25 nov. 1995.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, p. 1, 17 jun. 2005.

CÔRTEZ, S. M. V. *et al.* Conselho nacional de saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e societários. *In*: CÔRTEZ, S. M. V. (Org.). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009. p. 41-72.

CURY, C. R. J. Conselhos de educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n. 1, p. 41-67, 2006.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, v. 12, p. 211-220, 2006.

RODRIGUES, F. P. **A efetividade dos conselhos municipais de habitação: mecanismos entre decisão e implementação**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SOUZA, D. B. de; VASCONCELOS, M. C. C. Os conselhos municipais de educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 39-56, 2006.

TATAGIBA, L. O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo. *In*: SANTOS, A. dos; TATAGIBA, L. (Ed.). **Criança e adolescente: controle social e política pública**. São Paulo: Polis, 2007a. p. 9-78. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, n. 28).

\_\_\_\_\_. O papel do Comas na política de assistência social em São Paulo. *In*: ARREGUI, C. C. *et al.* (Ed.). **Assistência social: controle social e política pública**. São Paulo: Polis, 2007b. p. 49-113. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, n. 30).

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 691-708, 2004.

VALENÇA, M. M.; BAPTISTA, M. V.; PEZOTI, R. H. **Uma aproximação ao conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente do município de São Paulo**. São Paulo: Pólis, 2002.



## DIFUSÃO FEDERATIVA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: A ATUAÇÃO VERTICAL E HORIZONTAL DOS ESTADOS

Catarina Ianni Segatto<sup>1</sup>  
André Luis Nogueira da Silva<sup>2</sup>  
Fernando Luiz Abrucio<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A literatura sobre federalismo e políticas públicas deu grande ênfase à compreensão das relações intergovernamentais, sobretudo dos efeitos de dinâmicas competitivas e cooperativas nas políticas públicas (Watts, 2006). No entanto, o fortalecimento do campo das políticas públicas trouxe à tona uma importante discussão pouco explorada nos estudos sobre federalismo: a difusão de políticas entre as jurisdições. Os estudos iniciais sobre o tema, produzidos no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, se debruçaram em compreender esse fenômeno em federações, especialmente nos Estados Unidos, ocupando um espaço importante na ciência política daquele país (Karch, 2007). Desde então, inúmeros trabalhos foram produzidos buscando entender em maior profundidade como e por que políticas públicas experimentadas por um governo são adotadas por outros.

Os avanços da literatura de difusão incluíram a compreensão de diversos processos, especialmente aqueles relativos à disseminação de políticas entre diferentes países e os fatores que a influenciam (Faria, Coelho e Silva, 2016; Oliveira e Faria, 2017). Mais recentemente, os trabalhos de Shipan e Volden (2008; 2012) e de Wallner (2014) exploraram a difusão, vertical e horizontal, entre governos subnacionais. Estudos sobre o caso brasileiro, como Sugiyama (2008), Farah (2008), Faria, Coelho e Silva (2016) e Segatto (2018), iniciaram uma discussão que combina a literatura de difusão à de federalismo para compreender a difusão de políticas entre jurisdições. No entanto, há, ainda, um enorme espaço para avanços na utilização desse referencial analítico, o que é o objetivo deste capítulo.

---

1. Analista de informações no Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br) do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br); e professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). *E-mail*: <catarina.segatto@gmail.com>.

2. Doutor em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV); e analista do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *E-mail*: <andre\_ins@hotmail.com>.

3. Professor da EAESP/FGV; e coordenador do Centro de Estudos em Administração Pública (CEAPG/EAESP/FGV). *E-mail*: <fernando.abrucio@fgv.br>.

Busca-se, neste texto, explorar categorias analíticas ainda pouco abordadas pela literatura nacional, ou seja, as intersecções entre o papel das instituições relacionadas à dinâmicas federativas, às ideias e aos atores. Este capítulo também busca discutir outros temas pouco presentes nos estudos de difusão: i) a adoção, por estados, de políticas implementadas por outros estados; ii) a adoção, por estados, de políticas implementadas por municípios; e iii) a adoção, por municípios, de políticas implementadas por estados, sendo esse caso frequentemente resultado da indução dos estados.

Este capítulo analisa os dois primeiros casos em políticas educacionais no contexto estadual brasileiro. A educação é de especial interesse, pois é uma política caracterizada por um grau menor de coordenação nacional, se comparada a outras políticas sociais, como saúde e assistência social. Ainda que tenha havido um fortalecimento da coordenação nacional nas últimas décadas, a educação é uma política historicamente descentralizada, com pouca atuação do governo federal enquanto coordenador, o que dá a estados e municípios certo grau de autonomia decisória, permitindo maior espaço para a agência e a difusão de políticas.

Foram analisados dois processos de difusão: a difusão entre estados de diversas políticas por meio da atuação do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a difusão entre estado e municípios do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic) no estado do Ceará. Esses dois casos foram escolhidos porque, no que se refere à relação horizontal entre os estados, a ausência de comissões intergestoras tripartites e bipartites na educação faz com que o Consed seja um dos poucos espaços de articulação e diálogo intergovernamental nessa política. Já no âmbito das relações entre estados e municípios, o caso do Ceará é o que tem uma governança mais institucionalizada e com forte caráter redistributivo entre os regimes de colaboração entre estados e municípios existentes (Segatto, 2015; Silva, 2020; Abrucio, Segatto e Pereira, 2017).

Em termos metodológicos, o estudo se baseou em uma análise qualitativa de dados coletados em pesquisas já realizadas sobre os dois casos, especialmente no do Ceará, por meio de documentos e entrevistas semiestruturadas. A análise mostra que, em ambos os casos, o contexto institucional por meio de espaços de articulação intergovernamentais foi fundamental, mas não explica a difusão, que foi influenciada pela circulação de atores “carregando” suas ideias. Ela evidencia, ademais, a relevância do ente estadual nesse processo.

Além desta introdução, este capítulo é composto por mais três seções. Na seção 2, é apresentada uma breve sistematização da literatura sobre difusão de políticas públicas, apontando as categorias analíticas comumente consideradas e explicitando a relevância das instituições, dos atores e das ideias como fatores explicativos para o processo de difusão. Na seção 3, é discutida a difusão de políticas

educacionais no contexto estadual brasileiro por meio da análise dos dois casos selecionados. Por fim, na seção 4, são apresentadas as considerações finais.

## 2 A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM FEDERAÇÕES

Uma das principais características das federações é a divisão do poder político que confere autonomia às Unidades Federativas (UFs), permitindo a expressão de diversidades e heterogeneidades regionais – étnicas, religiosas, linguísticas, geográficas e socioeconômicas (Burgess e Gress, 1999). Um dos principais argumentos da literatura sobre federalismo é de que essa autonomia decisória tem um potencial de produzir maior competição (Tiebout, 1956), resultando em experimentação e inovação pelos governos subnacionais, o que levou os países federativos a receberem a alcunha de laboratórios de democracia (Osborne, 1988). Essa autonomia decisória permite não só a adoção de políticas consideradas inovadoras, mas também sua difusão para outras jurisdições. Isso porque a competição implica tomada de decisão com base no comportamento de outros entes federados a fim de evitar custos e ter ganhos políticos. Todavia, o federalismo envolve necessariamente interdependência e formas de coordenação e cooperação entre os entes, produzindo um contexto institucional que favorece a difusão ao amplificar o fluxo de ideias e informações a respeito de determinadas alternativas de políticas públicas adotadas em diferentes jurisdições (Shipan e Volden, 2012).

Nos anos 1960 e 1970, os estudos sobre difusão de políticas públicas passaram a compor um dos principais subcampos da ciência política norte-americana. Karch (2007), ao sistematizar essa literatura, identifica os principais fatores explicativos para a difusão em federações: a atuação de organizações nacionais – como *think tanks*, institutos de pesquisa e associações profissionais – e os empreendedores de políticas. A circulação de conhecimento por meio de publicações e a realização de eventos permitem a constituição de redes profissionais, que passam a defender a adoção de certas políticas públicas em outras jurisdições. Os empreendedores de políticas públicas, ao terem contato com redes e conhecimento de políticas públicas adotadas em outros estados, passam a propô-la para diferentes contextos. Além disso, Karch (2007) sublinha que o uso de mecanismos institucionais e o compartilhamento de informações por parte do governo federal são fatores que contribuem para o processo de difusão.

Segundo Gilardi (2016), esse crescente interesse decorre de alguns avanços teóricos dos estudos sobre difusão, bem como pelo estabelecimento de alguns consensos que percorrem as distintas disciplinas que abordam o fenômeno. Entre esses consensos, está o próprio significado de difusão de políticas públicas, que se refere a um processo em que uma política pública é adotada por uma jurisdição com base em decisões anteriores tomadas por outras jurisdições. Uma questão é

importante nessa definição: a difusão não se refere meramente a algo que se espalha, mas depende da autonomia decisória, da capacidade de agência e das relações entre atores e governos (Füglister, 2012; Gilardi, 2016; Shipan e Volden, 2012).

A literatura também aponta que há diferentes formas de difusão. Gilardi (2016) destaca que a noção de aprendizado é comumente confundida com o processo de difusão propriamente dito. O aprendizado é apenas um dos mecanismos de difusão, mas há outros processos, como a emulação, em que políticas são difundidas a partir de uma aceitação simbólica e social, e a competição, quando uma jurisdição reage ou antecipa uma outra com o fim de atrair ou reter recursos. Alguns autores defendem, ainda, a existência de outro mecanismo de difusão: a coerção, quando um governo mais poderoso, geralmente de um nível jurisdicional mais alto, faz uso de constrangimentos institucionais para impor certas escolhas ao outro (Shipan e Volden, 2012; Füglister, 2012). De acordo com Shipan e Volden (2012, p. 4), a difusão está relacionada a uma inter-relação de decisões de políticas públicas que perpassam governos, podendo envolver cooperação e aprendizado ou apenas mecanismos de indução.

Isso significa que, segundo esses autores, a difusão também pode ser resultado de mecanismos de indução, em processos *top-down*, que ocorrem quando políticas são adotadas por governos subnacionais a partir de incentivos nacionais – ou pela ação de estados junto aos entes locais. Assim, a difusão não está restrita a processos horizontais, nem é necessariamente *bottom-up*.

No Brasil, poucos estudos buscaram combinar as literaturas de difusão de políticas e de federalismo, ou seja, compreender como o federalismo e as relações intergovernamentais influenciam a difusão. Farah (2008) aponta que as mudanças promovidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) garantiram a autonomia dos governos locais, permitindo a inovação e sua disseminação. A autora adota o conceito de disseminação, na medida em que as políticas são modificadas quando adotadas em um novo contexto, e ressalta a importância do papel de atores envolvidos nos processos decisórios locais quando ocorre a disseminação.

Sugiyama (2008) investiga os mecanismos que levaram à difusão interestadual do Bolsa Escola e do Programa de Saúde da Família (PSF) a partir da análise de três variáveis que teriam potencial para explicar esse processo: autointeresse político, ideologia e normas sociais. Para a autora, apenas dois desses fatores – ideologia e normas sociais – explicam a difusão desses programas, sendo que o ritmo e a abrangência da difusão estão intimamente relacionados à força das redes profissionais. Enquanto o modelo do PSF se espalhou rapidamente, o Bolsa Escola e os programas de renda mínima se difundiram a passos lentos. Segundo a autora, a principal explicação para isso está na força das redes profissionais formais da saúde, que contribuem não só para moldar o entendimento sobre as políticas do

setor, mas principalmente para conciliar convicções ideológicas e normas profissionais. Em contraste, o setor educacional não dispõe de organizações formais com a mesma densidade e a mesma força normativa da saúde e da coalizão sanitarista, o que explicaria a lentidão na difusão de políticas exitosas.

O estudo de Segatto (2018), por sua vez, aborda a cooperação entre estados e governos locais na política de educação, mostrando como distintos modelos foram difundidos entre os estados. Ainda que tenha havido uma previsão constitucional para o aprofundamento da cooperação intergovernamental nas políticas de educação, o governo federal não induziu a adoção de nenhum modelo específico. Assim, o processo de difusão foi resultado da trajetória política e da circulação de pessoas e ideias do nível municipal para o governo estadual.

A literatura de difusão avançou no Brasil nos últimos anos (ver, por exemplo, Faria, Coelho e Silva, 2016). No entanto, há ainda poucos estudos que buscam articular ambas as literaturas – difusão e federalismo – e compreender em maior profundidade as dinâmicas das políticas subnacionais. Este estudo busca, portanto, contribuir para essa discussão, aprofundando o entendimento sobre a difusão de políticas estaduais a partir de três dimensões centrais: i) contexto institucional; ii) ideias e atores; e iii) relações e interações entre atores.

No que se refere ao contexto institucional, dois aspectos precisam ser considerados para análise da difusão de políticas no Brasil: o grau de (des)centralização dos setores de políticas públicas e as estruturas de governança multinível existentes. O grau de (des)centralização de uma área de atuação governamental envolve não só a distribuição de competências entre os diferentes níveis de governo, mas também os mecanismos de coordenação federativa, principalmente o grau de coordenação nacional. Para Shipan e Volden (2012), a descentralização é crucial para a difusão de políticas públicas. Ao observar um movimento de indução centralizada nas políticas públicas norte-americanas, os autores alertam que isso poderia resultar em uma perda na competição horizontal, redução na experimentação de políticas públicas, diminuição de processos de aprendizado e restrição na capacidade de utilização do conhecimento do contexto local para a formulação de políticas adequadas aos interesses locais.

O que é importante destacar aqui é que o grau de (des)centralização influencia a autonomia decisória e o grau de agência dos governos subnacionais, tendo implicações nos processos de difusão. No Brasil, por exemplo, as políticas sociais são caracterizadas por consideráveis diferenças em termos de repartição de atribuições entre os entes e mecanismos institucionais de coordenação (Lotta, Gonçalves e Bitelman, 2014).

A despeito de tais diferenças intersetoriais, Silva (2020) e Licio *et al.* (2021) destacam a similaridade entre as políticas de assistência social, educação e saúde

no que se refere ao papel estadual de coordenação das políticas municipais. No entanto, mesmo naquelas em que há maior regulamentação nacional, como na assistência social e na saúde, é possível observar variações na coordenação estadual, sugerindo que ainda há espaço decisório para a inovação e, por conseguinte, a difusão de políticas (Segatto, 2015; Silva, 2015; 2020). Exemplo disso é o caso do Paic, programa inovador implementado pelo governo cearense após experiência de sucesso em um governo local, cujas ideias foram adotadas pelo governo federal e por outros governos estaduais. Outro exemplo é o modelo de consórcios regionais de saúde, induzidos por governos estaduais, como o Ceará, que inspirou outros estados brasileiros, como Maranhão e Rio Grande do Norte.

A existência de estruturas de governança multinível também são apontadas pela literatura como centrais para a difusão, pois favorecem a troca de informações, ideias e soluções entre atores políticos locais, como é o caso da promoção de eventos e da constituição de fóruns intergovernamentais. Para Füglistter (2012), o “lugar” em que os tomadores de decisão trocam ou adquirem informações permite compreender não só os fatores que levam a mudança nas políticas públicas, mas sobretudo distinguir empiricamente qual mecanismo desencadeou a difusão (competição, aprendizado, emulação ou coerção). A autora ressalta que esse “lugar” não deve ser apenas analisado como um espaço institucional, mas como um mecanismo que permite o fortalecimento de redes e a troca de informações entre elas, sugerindo que a interação entre atores intergovernamentais pode trazer elementos relevantes para análise da difusão de políticas públicas em sistemas federativos.

Vale ressaltar que há relações informais entre atores, especialmente burocratas e empreendedores, de diferentes jurisdições (Wallner, 2014), assim como a circulação de atores entre diferentes governos, inclusive de diferentes níveis, que também são centrais para a difusão (Segatto, 2018). Os atores podem ocupar espaços na burocracia de diversos governos, “carregando” crenças específicas e soluções adotadas anteriormente. Em alguns casos, esses atores passam a ser empreendedores de políticas, atuando de forma a legitimar a necessidade de replicar a política exitosa em sua experiência anterior. É possível, inclusive, que sua escolha para assumir determinado cargo na burocracia governamental esteja relacionada diretamente a sua atuação prévia, o que tende a facilitar sua legitimação.

Na Federação brasileira, esses espaços institucionalizados de relacionamento intergovernamental existem em algumas políticas. Eles compõem, por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema de Assistência Social (Suas), com as suas respectivas comissões intergestoras tripartite e bipartite. Além de assegurar uma participação nos processos decisórios nacionais, esses colegiados, que se reúnem periodicamente, também promovem a interação de atores e a circulação de ideias. Há ainda colegiados de gestores municipais nos

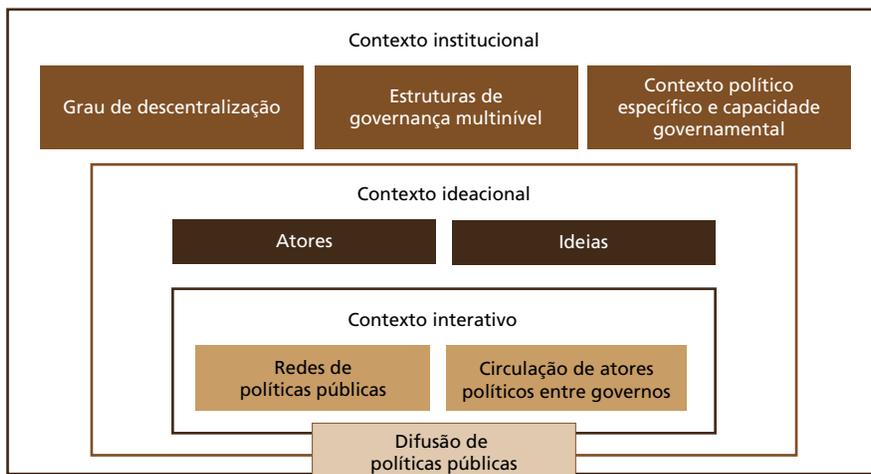
estados – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasem) e Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) – e fóruns de gestores estaduais – Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (Fonseas). Também há fóruns de relacionamento intergovernamental em outras políticas, incluindo os de relacionamento interestadual, como o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), o Conselho de Secretários de Estado da Administração (Consad) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). Todos eles contribuem para amplificar o poder de barganha e negociação com o governo federal e potencializam a circulação de ideias, bem como a difusão de políticas experimentadas em outras jurisdições (Abrucio, Sano e Segatto, 2016; Sano, 2008).

Em relação ao papel dos atores e das ideias no processo de difusão, a literatura é quase que inequívoca ao apontar que não basta ter uma ideia inovadora e considerada bem-sucedida em um contexto específico para que ela seja adotada por outros governos (Sugiyama, 2008; Shipan e Volden, 2012; Gilardi, 2016). As ideias são entendidas como crenças causais: crenças porque são produtos da cognição ou interpretações do mundo material em relação ao contexto, expressando interesses que são política, social e historicamente construídos; e causais porque estabelecem conexões entre eventos, coisas e pessoas (Béland e Cox, 2010). Além disso, são fundamentais determinados atores, como empreendedores, ativistas institucionais e comunidades epistêmicas, e as estratégias discursivas mobilizadas para legitimar certas ideias (Campbell, 2002).

Assim, não só as ideias e os atores são relevantes, mas as interações formais e informais entre eles, que podem ocorrer em espaços formais, permitindo a legitimação de certas ideias (Campbell, 2002). Os atores se engajam nesses processos de produção, deliberação e legitimação de crenças em um contexto institucional, mobilizando diferentes modos de representação do discurso, como *frames*, roteiros, mitos, narrativas e memórias coletivas (Béland e Cox, 2010; Fisher e Gottweis, 2012; Schmidt, 2010).

FIGURA 1

Síntese do modelo analítico para o estudo de difusão de políticas públicas no Brasil



Elaboração dos autores.

A partir desse modelo analítico, será analisada a difusão de políticas educacionais brasileiras no nível estadual a partir de duas experiências: a difusão entre estados de diversas políticas por meio da atuação do Consed, e a difusão entre estado e municípios do Paic no estado do Ceará. Em ambos os casos foram realizadas análises qualitativas. No primeiro caso, ela está baseada em dados coletados na literatura e em entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores das secretarias estaduais de educação e atores relevantes no âmbito do Consed. No segundo caso, está baseada em estudos já produzidos sobre o tema e em entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores e ex-gestores da Secretaria Estadual de Educação e representantes de outras organizações, incluindo a seccional da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) no estado.

### 3 DIFUSÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS NOS ESTADOS BRASILEIROS

A CF/1988 definiu, na educação, responsabilidades compartilhadas entre os três entes federativos. Ao mesmo tempo que garantiu a autonomia dos governos subnacionais para a criação de seus sistemas de ensino, a CF/1988 previu a atuação em regime de colaboração. Tanto a autonomia quanto o regime de colaboração foram reforçados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996. Como resultado dessas determinações, a União é responsável por definir, em colaboração com os outros entes, diretrizes nacionais, além da prestação de assistência técnica e financeira a governos subnacionais. Os estados, por sua vez, são responsáveis pelo ensino fundamental e ensino médio, enquanto os municípios têm a

responsabilidade “compartilhada” pelo ensino fundamental e, desde 2009, pela educação infantil. No caso do ensino fundamental, a legislação estipula que os estados devem buscar formas de colaborar com os municípios.

Algumas mudanças no padrão das relações intergovernamentais merecem destaque. A partir da segunda metade dos anos 1990, a coordenação nacional da política foi fortalecida a partir de diferentes mecanismos, como o estabelecimento de diretrizes nacionais e redistribuição de recursos, incluindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado em 1996. No caso do Fundef, é importante apontar que ele induziu a expansão de matrículas no ensino fundamental pelos governos subnacionais, o que, combinado a programas estaduais (Gomes, 2009), resultou na ampliação da participação dos municípios ofertando essa etapa de ensino.

Ainda que tenha havido esse fortalecimento da coordenação nacional, destaca-se que, diferentemente de outras políticas, o Sistema Nacional de Educação (SNE) ainda não foi regulamentado, tampouco foram institucionalizadas estruturas de governança multinível. Há, assim, uma considerável autonomia decisória, resultando em grandes heterogeneidades nas políticas estaduais e municipais, nos distintos formatos de cooperação estado-municípios e nas capacidades estatais de estados e municípios (Segatto e Abrucio, 2017; Segatto, Maciel e Abrucio, 2021; Silva, 2020).

### **3.1 A difusão horizontal na educação: o papel do Consed**

O Consed se originou a partir de uma mobilização dos secretários estaduais no início da década de 1980, congregando, portanto, as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal. Naquele momento, o objetivo era coordenar os interesses desses entes, aumentando seu poder nas negociações com o governo federal. No entanto, no início, sua atuação era fraca. Foi somente durante a década de 1990 que o Consed assumiu um papel mais relevante na política educacional. Com o fortalecimento do papel de coordenação do governo federal, o Consed passou a ter uma relação de cooperação com ele, participando ativamente da articulação para aprovação do Fundef, por exemplo. Ainda que essa aproximação tenha sido iniciada, isso não significou uma construção conjunta de decisões nacionais com o conselho, tampouco uma maior institucionalização da participação do Consed na arena decisória nacional (Sano, 2008).

Nos anos 2000, durante o governo Lula, a relação entre o governo federal e os governos subnacionais foi mais cooperativa. Houve um fortalecimento da interlocução entre governo federal e governos subnacionais em função de um governo e uma gestão do Ministério da Educação (MEC) mais propensos ao diálogo, combinada à pressão do Consed e da Undime. Essa interlocução envolveu a discussão sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e a criação de diversos programas federais que foram combinados às transferências voluntárias (Sano, 2008; Segatto, 2015).

Ainda assim, não houve uma institucionalização da participação dos governos subnacionais na arena decisória nacional. Os estados e municípios têm participação informal no Conselho Nacional de Educação (CNE), não sendo um ator institucional nesse fórum. Têm representantes na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, prevista na Lei nº 11.494/2007, composta por um representante do MEC, cinco representantes do Consed (um de cada região brasileira) e cinco representantes da Undime (um de cada região brasileira), que realiza a negociação dos valores por aluno e a complementação da União (Brasil, 2007). No entanto, não houve a constituição de uma arena intergovernamental institucionalizada com representação do Consed e da Undime, como ocorre nas comissões intergestoras na saúde e na assistência social.

Como resultado da ausência de uma coordenação federativa mais institucionalizada, o Consed avançou em seu fortalecimento como um espaço de articulação horizontal entre os estados ao longo do tempo, permitindo maior coordenação e, principalmente, disseminação de políticas entre eles. Durante os anos 2000, o Consed foi um importante espaço de discussões sobre as avaliações externas e de disseminação das reformas pioneiras ocorridas em alguns estados, que incluíram mudanças “gerencialistas” relacionadas com a adoção de planejamento estratégico, metas, sistemas de remuneração por desempenho e processos de seleção meritocráticos dos gestores escolares (Abrucio, Sano e Segatto, 2016).

Essa atuação do Consed de articulação horizontal entre os estados se fortaleceu ainda mais nos últimos anos. Segundo relatado pelos entrevistados, o Consed passou a orientar as discussões em torno de temas específicos e mobilizar atores externos, principalmente institutos e fundações empresariais, nessas discussões. Esses temas orientaram a criação de grupos de trabalho, sendo os mais atuantes os que discutiram formação e carreira docente, regime de colaboração e, principalmente, reforma do Ensino Médio e financiamento e avaliação.

Três movimentos resultaram dessa coordenação feita pelo Consed. Em primeiro lugar, houve uma articulação entre os estados, produzindo consensos entre eles sobre determinados temas e influenciando mudanças na política nacional a partir da proposição de políticas ou do apoio a mudanças que estavam sendo discutidas por outros atores. Isso ocorreu, por exemplo, na discussão do Novo Fundeb, aprovado em 2020 (Emenda Constitucional nº 108/2020), que incorporou um modelo mais redistributivo e equitativo de financiamento da educação.

Em segundo lugar, houve uma construção conjunta de soluções e sua difusão relacionada à implementação de políticas nacionais. Esse é o caso do

Novo Ensino Médio, ou seja, da implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2017, e da Lei nº 13.415/2017. Esse processo é interessante, pois a discussão da BNCC incorporou, de maneira efetiva, a representação de estados e municípios, mas a Lei nº 13.415/2017 não foi consensual entre os estados. Essas mudanças nacionais se caracterizaram por alta ambiguidade e conflito, deixando um espaço maior de agência para estados no processo de implementação (Lotta *et al.*, 2021).

Nesse caso, algumas definições de como implementar essas mudanças foram construídas pelos estados com a coordenação do Consed. Sobre esse processo, um dos entrevistados afirma que o conselho teve “papel fundamental, essencial” (entrevistado 1) e outro aponta que, considerando a ausência de uma coordenação do MEC desde 2019, a coordenação da implementação do ensino médio está “nas costas do Consed” (entrevistado 2). O que se viu foi a ausência de uma coordenação nacional combinada à característica ambígua e conflituosa do Novo Ensino Médio (Lotta *et al.*, 2020). Segundo um dos entrevistados,

o Consed reduziu a ambiguidade para não ter paralisia da política. [Ou seja,] era nesse espaço em que as secretarias podiam dialogar sobre a implementação da política. Então foram vários encontros formativos entre as equipes das secretarias para criar consensos, estabelecer acordos, trocar materiais, compartilhar como cada um estava pensando seu currículo e sua implementação. [A ideia era] construir consenso, mas não impor para a secretaria. (...) Ela tem autonomia para fazer o que ela quer (entrevistado 1).

A discussão do Novo Ensino Médio dentro do Consed também possibilitou um movimento *bottom-up* em que materiais produzidos pelo conselho para apoiar as mudanças no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) foram entregues ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Em terceiro, houve uma difusão de políticas consideradas bem-sucedidas entre os estados. Exemplo disso é a discussão promovida pelo Consed sobre o regime de colaboração entre estados e municípios. De maneira semelhante ao que ocorreu com as reformas “gerencialistas” ocorridas alguns anos antes, em função dos resultados educacionais positivos que obtidos no Ceará, a coordenação estadual da política e a implementação de programas de maneira cooperativa entre estados e municípios foram entendidas como pilares centrais para a melhoria da qualidade da educação nos estados. A partir disso, diversos estados passaram a atuar de maneira semelhante ao Ceará (caso que será aprofundado na subseção seguinte). Esse avanço da colaboração entre estados e municípios também influenciou a discussão de outros temas dentro do Consed, que passaram a incorporar a representação dos municípios por meio da Undime, como no grupo

de trabalho da BNCC e da avaliação, a partir de uma estratégia de “reunir todo mundo e discutir conjuntamente” (entrevistado 1).

O fortalecimento do papel do Consed passou pela construção de uma rede de diversos atores, em que institutos e fundações empresariais têm uma posição de centralidade e, em alguns casos, envolvem alguns parlamentares e conselheiros do CNE. É o caso de Maria Helena Guimarães de Castro e Mozart Neves, que atuaram como empreendedores de determinadas políticas e que têm uma relação mais próxima com gestores estaduais e municipais. A construção dessa rede foi resultado da atuação de liderança de alguns secretários estaduais, como Eduardo Deschamps, Rossieli Soares e Fred Amâncio, no próprio Consed.

Segundo relatado pelos entrevistados, os institutos e fundações empresariais construíram sua legitimidade no campo da política educacional a partir da incorporação de ex-gestores de secretarias estaduais e municipais de educação em suas estruturas e da implementação de projetos em parceria com governos subnacionais, especialmente municipais, tendo uma “capilaridade grande com os municípios”, construindo, ao longo do tempo, “uma relação de confiança com a Undime” (entrevistado 1). Outra estratégia envolveu a contratação de gestores e consultores que apoiaram não só as atividades do Consed como também as secretarias estaduais na implementação de determinadas políticas, o que ocorreu, principalmente, no caso da BNCC, envolvendo cerca de nove institutos que apoiaram as secretarias com consultores e recursos financeiros. A atuação de consultores, contratados por organismos internacionais para apoiar os estados, e a circulação de burocratas entre secretarias estaduais também foram centrais nesse processo.

Esse caso mostra que, nas últimas décadas, o Consed se constituiu como um canal de diálogo interestadual, com potencial para favorecer a difusão horizontal de políticas educacionais. Em função do enfraquecimento da coordenação nacional e da atuação de alguns secretários estaduais, nos últimos anos, ele passou a ser um espaço de legitimação de determinadas ideias, articulação entre atores estatais e não estatais e de construção coletiva de políticas, muitas delas tendo por base políticas consideradas bem-sucedidas em determinados estados e municípios.

No entanto, é importante destacar que essa atuação do Consed não é consensual entre os secretários estaduais e, com a mudança recente na liderança do próprio conselho, os grupos de trabalho perderam centralidade na sua atuação. Isso mostra que, ainda que haja um espaço institucionalizado, a agência e as ideias têm maior centralidade para explicar o papel do Consed no fortalecimento da relação entre estados e na difusão de políticas.

### 3.2 A difusão vertical na educação: o Paic como aprendizado da experiência de Sobral, no Ceará

Mudanças no rumo da educação sobralense começaram a ocorrer no início dos anos 2000, durante a segunda passagem de Cid Gomes na condução da prefeitura (2001-2004). Naquele período, Sobral registrava indicadores alarmantes em termos de alfabetização, tendo quase metade dos alunos da rede municipal de ensino sem saber ler e escrever. O prefeito nomeou seu irmão, Ivo Gomes, para liderar a pasta educacional do município, estabelecendo como meta alfabetizar todas as crianças de Sobral na idade certa (sete anos), bem como os alunos que cursavam entre o terceiro e o quinto ano (Abrucio, Segatto e Pereira, 2017).

O planejamento de ações para melhorar a situação da alfabetização em Sobral iniciou-se com uma parceria feita com a Universidade Federal do Ceará (UFC), sob a coordenação do professor Maurício Holanda. Foram definidos, assim, três eixos de atuação municipal: fortalecimento da gestão escolar, melhoria da ação pedagógica e valorização do magistério. Os efeitos das ações implementadas foram quase que imediatos. Já em 2004, 92,2% das crianças do 2º ano do ensino fundamental estavam alfabetizadas (Abrucio, Segatto e Pereira, 2017). A velocidade com que se deu a melhoria dos índices de alfabetização da cidade demonstrou o êxito da política implementada, fazendo com que Sobral passasse a ser apontada como exemplo, não só estadual como nacional. Ainda em 2004, Ivo Gomes, então deputado estadual, iniciou uma mobilização na Assembleia Legislativa cearense para que o estado, seguindo o exemplo de Sobral, atuasse na melhoria da alfabetização. Foi criado, assim, o Comitê Cearense de Erradicação do Analfabetismo Escolar.

Em trabalho sobre a origem do Paic, Sumiya, Araújo e Sano (2017, p. 15) realçam o papel de Ivo Gomes enquanto empreendedor da política de alfabetização do estado, sendo essencial para a ascensão do tema à agenda governamental.

Em 2002, o empreendedor foi eleito deputado estadual e, a partir de 2003, quando iniciou seu mandato, passou a enviar esforços para convencer outras autoridades sobre sua visão do analfabetismo. O deputado buscou apoio do Unicef [Fundo das Nações Unidas para a Infância] e procurou convencer o presidente da Assembleia Legislativa. As entrevistas realizadas, bem como as notas taquigráficas da Assembleia Legislativa, revelam que, da ideia inicial de se formar uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Alece [Assembleia Legislativa do Ceará], com o intuito de se investigar os problemas da educação pública no Ceará, passou-se para a criação de um comitê para organizar uma ampla mobilização e elaborar um diagnóstico sobre a situação da alfabetização infantil no estado. O apoio imediato do presidente da assembleia, que se traduziu em amplo apoio político e na busca de instituições financiadoras, foi essencial para o desenvolvimento das ações do Comitê Cearense de Erradicação do Analfabetismo Escolar (...), cenário confirmado por diferentes entrevistas.

O ex-secretário sobralense, além disso, “carregou” consigo a experiência e a ideia de implementação de uma política que foi exitosa. Trouxe também a crença de que essa política era central para a melhoria da educação nas redes municipais e que poderia ser replicada a partir de uma atuação mais coordenadora do governo estadual. No entanto, isso não era suficiente para fazer com que o governo estadual implementasse uma política de apoio à alfabetização: era preciso trazer evidências de que esse era um problema grave no estado e também mobilizar distintos atores políticos para que passassem a compartilhar da crença de que o problema tinha solução (Sumiya, Araújo e Sano, 2017).

A comissão da assembleia promoveu a realização de um diagnóstico contando com a participação da UFC, da Universidade Fortaleza (Unifor), da Universidade Estadual do Ceará (Uece) e do Unicef, e realizou também inúmeras audiências públicas, além de seminários e reuniões plenárias para tratar da questão e apresentar os resultados do diagnóstico. As ações do comitê contribuíram para a aproximação entre importantes atores da política educacional do estado e também para a legitimação da crença de que a experiência de Sobral podia ser implementada em todo o Ceará. Esse processo não significou só uma emulação, mas um processo de aprendizado sobre a experiência sobralense, de maneira que o governo estadual construiu uma política colaborativa junto aos municípios. O aprendizado também foi possível com a implantação de um projeto piloto de diagnóstico municipal de alfabetização em 56 municípios cearenses, que contava com o apoio da Assembleia Legislativa, do Unicef, da Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (Aprece), da seccional da Undime no estado, da Secretaria de Educação do Estado do Ceará e do Inep. Além desses, a Uece, a UFC, a Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA), a Unifor e a Universidade Regional do Cariri (Urca) também eram parceiras (Segatto, 2015).

O fim dos trabalhos da comissão da assembleia foi sucedido pela eleição de Cid Gomes ao cargo mais alto do Executivo estadual em 2006. Em 2007, o governador indicou Ivo Gomes, empreendedor da política de alfabetização no Ceará, como chefe de gabinete e levou os gestores que estiveram à frente da experiência de Sobral para compor a secretaria de educação do estado. A liderança da pasta educacional foi dada a Izolda Cela, que havia sido subsecretária de Educação de Sobral de 2001 a 2004 e secretária de Educação no mesmo município de 2005 a 2006.

Em 2007, o governo cearense lançou o Paic, institucionalizado pela Lei Estadual nº 14.026/2007. O programa foi iniciado com o objetivo de melhorar os resultados da aprendizagem dos estudantes cearenses por meio da cooperação técnica e financeira do estado aos municípios. O normativo aponta, ainda, que

o Paic se insere na prerrogativa de regime de colaboração, ratificando o que fora previsto pela CF/1988 e pela LDB.

O Paic é composto por cinco eixos: i) gestão municipal da educação; ii) avaliação externa; iii) alfabetização; iv) literatura infantil; e v) educação infantil. Além disso, provocou uma reestruturação organizacional da Secretaria Estadual de Educação, com a criação da Coordenação de Cooperação com os Municípios (Copem); a substituição dos Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação por Coordenadorias Regionais do Desenvolvimento da Educação (Credes); e a criação da Célula de Cooperação com os Município no âmbito de cada Crede. Foi instituído, ainda, o Comitê de Articulação do Paic, que reunia distintos atores da política educacional do estado para monitorar a implementação do programa e propor melhorias.

Inúmeros são os trabalhos que apontam que a origem do Paic advém da política de sucesso sobralense (Vieira e Vidal, 2013; Abrucio, Segatto e Pereira, 2017; Sumiya, Araújo e Sano, 2017; Segatto, 2018). Trata-se de um processo de difusão vertical de política municipal, que ascendeu ao governo estadual e, posteriormente, ao governo federal com o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) em 2012. O Paic foi resultado da difusão a partir do aprendizado do êxito obtido no município de Sobral, em que a atuação empreendedora de Ivo Gomes foi central (Sumiya, Araújo e Sano, 2017).

No entanto, isso não explica por completo a difusão, pois também foi resultado da circulação de atores e ideias do governo local para o governo estadual. É importante apontar que os atores possuem uma crença de que a melhoria dos resultados educacionais da rede estadual depende da melhoria da qualidade da educação nas redes municipais, já que “o aluno é um só”, conforme apontou um dos entrevistados. Além disso, houve um processo de articulação e mobilização de atores do Comitê Cearense de Erradicação do Analfabetismo Escolar, que, a partir da experiência considerada bem-sucedida de Sobral, do diagnóstico feito e do projeto piloto, legitimaram o Paic entre os atores educacionais. Por fim, a articulação entre gestores estaduais na Copem e entre eles e gestores municipais e parceiros no Comitê de Articulação do Paic também foram centrais para a legitimação das diferentes frentes implementadas pelo governo estadual nos anos seguintes.

Nesse processo, sedimentou-se uma comunidade da política educacional no estado (Sumiya, Araújo e Sano, 2017; Silva, 2020), com atores que comungavam de crenças a respeito das ações que precisavam ser implementadas pelo governo estadual para a melhoria dos indicadores de alfabetização. A chegada de atores políticos que haviam atuado na gestão de Sobral para comandar o Executivo estadual fez com que essas crenças se materializassem na atuação do estado na política educacional. Embora Gilardi (2016) alerte para o fato de que políticas públicas

provenientes de processo de difusão possam falhar, não foi o caso do Paic, que vem sendo apontado como o principal motivo do sucesso da educação cearense nos últimos anos.

Como já apontado, o sucesso do Paic, enquanto programa que qualifica o regime de colaboração no âmbito estadual, passou a ser visto como política de sucesso, influenciando as ideias sobre soluções para as políticas estaduais que passaram a circular no âmbito do Consed. Atores governamentais e não governamentais que atuavam nesse espaço de articulação horizontal contribuíram para legitimar algumas dessas ideias, influenciando a sua adoção por outras UFs. Foram os casos, por exemplo, do Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo (Paes), do Pacto pela Aprendizagem na Paraíba (Soma) e do Escola Digna no Maranhão.

Em suma, o contexto institucional da educação no Brasil, demarcado pelo considerável grau de autonomia coordenativa por parte dos governos estaduais na gestão da educação básica e pela existência de um espaço de articulação horizontal, favorece não só a adoção de políticas inovadoras, como também contribui para a circulação de ideias, sua legitimação e, conseqüentemente, sua difusão. A interação entre atores, governamentais e não governamentais, também foi fundamental tanto para constituir crenças a respeito da política educacional quanto também para induzir a difusão de políticas consideradas de sucesso. Trata-se de um processo que não é linear, muito menos tem uma programação racional única, cujos elementos do contexto estadual são importantes condicionantes.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou avançar na discussão sobre os fatores que influenciam a difusão de políticas públicas em federações a partir da articulação entre as literaturas de federalismo e de difusão de políticas. Ambas as literaturas abordam essa questão a partir de enfoques distintos: enquanto a literatura de federalismo está mais centrada na discussão de fatores institucionais, a literatura de difusão avançou na discussão sobre o papel das ideias e dos atores nesses processos. Buscou-se, a partir disso, prosseguir em uma análise que considere a intersecção entre esses fatores, compreendendo não somente os contextos institucionais nos quais determinados atores estão inseridos, mas como mobilizam e legitimam determinadas ideias e constroem políticas conjuntamente a partir de suas interações nesses contextos institucionais.

A análise da política de educação permitiu avançar na discussão sobre a difusão no nível estadual, ainda pouco explorada pela maioria dos estudos sobre o tema, que comumente se dedicam à discussão dos níveis nacional e municipal. Este estudo mostra que, no caso de uma política caracterizada por um menor grau de coordenação nacional, como a educação, a autonomia decisória e o espaço de agência permitem que haja a difusão de políticas entre os estados. Os estados são,

portanto, agentes centrais no processo de difusão de políticas no Brasil, podendo: i) adotar políticas originadas em outros governos de mesmo nível (difusão horizontal); ii) induzir os governos locais a implementar políticas inovadoras (difusão vertical estado-local); e iii) aplicar políticas exitosas originadas nos governos municipais (difusão vertical local-estado). Este estudo também aponta que esses processos de difusão podem explicar diferenças no acesso e na qualidade das políticas subnacionais, ou seja, nas variações entre essas políticas no país.

Considerando o contexto atual, em que houve uma diminuição da coordenação nacional nessa política, a circulação de atores e ideias e os espaços de articulação entre entes federados e entre atores estatais e não estatais – como o Consed, o Comitê de Articulação do Paic e a Copem – são centrais para explicar a construção de consensos, a legitimação de determinadas ideias e, conseqüentemente, determinados processos de difusão. É importante apontar que o caso do Ceará inspirou outros estados a adotar formas de colaboração junto a seus municípios.

Além disso, observa-se que, em outros casos, a circulação de atores do nível municipal para o estadual também foi fundamental, como aponta Segatto (2018). No entanto, poucos estados avançaram na criação de espaços institucionalizados em suas secretarias estaduais responsáveis por essas formas de cooperação, e é ainda menor o número de estados que construíram espaços institucionalizados de governança com representantes do estado, dos municípios e de outras organizações que atuam nessa política (Segatto, 2018; Silva, 2020).

Ressaltamos que são fundamentais futuras pesquisas que explorem em maior profundidade a difusão de políticas em federações, sendo necessários, no caso brasileiro, estudos que analisem esse processo em nível estadual e incorporem as dimensões de análises aqui propostas. Vale citar que nos últimos quatro anos foram realizados outros processos de difusão interestadual, como o dos doze governos estaduais que estão implementando um novo modelo de alfabetização por regime de colaboração e os dez estados que copiaram o modelo cearense de financiamento por desempenho educacional efetuado via Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Bens e Serviços (ICMS). Reproduzir o modelo proposto aqui, nesses objetos empíricos, seria algo essencial para testar mais a qualidade da teoria de alcance médio utilizada por este texto.

Por fim, outra importante agenda de pesquisa futura é estudar casos malsucedidos de difusão, tanto vertical quanto horizontal. Exemplos nessa linha são o caso fracassado do PNAIC, ação indutora federal que não foi acolhida pela grande maioria dos estados; e reformas em processos de gestão de pessoas, como formas de seleção de diretores e implantação de bônus por resultados para professores, que se espalharam horizontalmente, mas tiveram desempenhos muito díspares entre os estados. De todo modo, comparar casos de êxito e problemáticos no campo da difusão de políticas no federalismo talvez seja o melhor método para testar o alcance e os limites dos modelos explicativos.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SEGATTO, C. I. Cooperação interestadual: o papel do Consad e do Consed na disseminação de reformas e políticas públicas. *In*: FARIA, C. A. P. de; COELHO, D. B.; SILVA, S. J. da (Org.). **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2016. p. 103-132.
- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. **Regime de colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura, 2017.
- BÉLAND, D.; COX, R. H. Introduction: ideas and politics. *In*: BÉLAND, D.; COX, R. H. (Org.). **Ideas and politics in Social Science research**. New York: Oxford University Press, 2010. p. 3-21.
- BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 2007.
- BURGESS, M.; GRESS, F. Symmetry and asymmetry revisited. *In*: AGRANOFF, R. (Org.). **Accommodating diversity**: asymmetry in federal states. Baden-Baden: Homos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999. p. 43-56.
- CAMPBELL, J. Ideas, politics, and public policy. **Annual Review of Sociology**, n. 28, p. 21-38, 2002.
- FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organizações e Sociedade**, v. 45, n. 15, p. 107-126, 2008.
- FARIA, C. A. P. de; COELHO, D. B.; SILVA, S. J. da (Org.). **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2016. Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação.
- FISHER, F.; GOTTWEIS, H. Introduction: the argumentative turn revisited. *In*: FISHER, F.; GOTTWEIS, H. (Org.). **The argumentative turn revisited**. Durham: Duke University Press, 2012. p. 1-27.
- FÜGLISTER, K. Where does learning take place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion. **European Journal of Political Research**, v. 3, n. 51, p. 316-349, 2012.
- GILARDI, F. Four ways we can improve policy diffusion research. **State Politics and Policy Quarterly**, v. 1, n. 16, p. 1-14, 2016.

GOMES, S. C. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados**, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

KARCH, A. Emerging issues and future directions in state policy diffusion research. **State Politics and Policy Quarterly**, v. 1, n. 7, p. 54-80, 2007.

LICIO, E. *et al.* **O que fazem – ou deveriam fazer – os governos estaduais na gestão das políticas sociais**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2695).

LOTTA, G. S. *et al.* Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da reforma do ensino médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 2, n. 55, p. 395-413, 2021.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. F. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 64, n. 19, 2014.

OLIVEIRA, P. O.; FARIA, C. A. P. de. Policy transfer diffusion and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 1, p. 13-32, 2017.

OSBORNE, D. **Laboratories of democracy**. Harvard: Harvard Business School Press, 1988.

SANO, H. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro**: os conselhos de secretários estaduais. 2008. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2008.

SCHMIDT, V. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism”. **European Political Science Review**, v. 1, n. 2, p. 1-25, 2010.

SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação**: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 2015. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_. Policy diffusion in subnational governments: state-local relationships in the Brazilian education policy. **Regional and Federal Studies**, v. 1, n. 28, p. 79-100, 2018.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. **Revista do Serviço Público**, n. 68, p. 85-105, 2017.

SEGATTO, C. I.; MACIEL, F.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 84, n. 26, p. 1-19, 2021.

SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The mechanisms of policy diffusion. **American Journal of Political Science**, v. 4, n. 52, p. 840-857, 2008.

\_\_\_\_\_. Policy diffusion: seven lessons for scholars and practitioners. **Public Administration Review**, v. 6, n. 72, p. 1-9, 2012.

SILVA, A. L. N. da. Os estados no Suas: Uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1167-1192, 2015.

\_\_\_\_\_. **Os estados importam!** Determinantes da cooperação subnacional nas políticas de educação e saúde do Brasil. 2020. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2020.

SUGIYAMA, N. B. Ideology and networks: the politics of social policy diffusion in Brazil. **Latin American Research Review**, v. 3, n. 43, p. 82-108, 2008.

SUMIYA, L. A.; ARAÚJO, M. A. D.; SANO, H. A hora da alfabetização no Ceará: o Paic e suas múltiplas dinâmicas. **Education Policy Analysis Archives**, v. 25, p. 36-36, 2017.

TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, n. 64, 1956.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educação e Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, 2013.

WALLNER, J. **Learning school: federalism and public schooling in Canada**. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

WATTS, R. L. Origins of cooperative and competitive federalism. *In*: GREER, S. L. (Org.). **Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies**. New York: Palgrave MacMillan, 2006. p. 201-223.

## **A TEORIA DOS JOGOS E O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA O ESTUDO DA BARGANHA FEDERATIVA<sup>1</sup>**

Walkiria Zambrzycki Dutra<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

A investigação em torno dos interesses e preferências dos entes federados na provisão de políticas públicas é área de estudos profícua tanto pelo caráter normativo quanto pela empiria dos estudos de caso analisados pela literatura (Diniz Filho e Dutra, 2016; Silva, 2015; Arretche, 2000). Afinal, o arranjo institucional de uma Federação busca garantir a manutenção do “contrato” firmado entre as unidades constituintes por intermédio das vantagens em fazer parte dele. A confiança entre as partes não se dá pela imposição da força, mas, sim, por meio do exercício de governar construído mediante barganhas (Riker e Føllesdal, 2007).

Este capítulo propõe uma modelagem que instrumentaliza, por meio da teoria dos jogos (Scharpf, 1997; Elster, 1989), a barganha federativa entre o governo federal e o governo estadual a partir das preferências que esses atores atribuem para si na construção de instrumentos formais de coordenação e cooperação em políticas públicas. Assumimos que o jogo da barganha federativa é uma proposta que visa estabelecer justamente uma espécie de jogo envolvendo uma relação estratégica entre o que o governo federal “tem” e o que o governo estadual “quer”. O caráter exploratório (e abstrato) deste trabalho é aventar possibilidades e problemas de pesquisa no que se refere à posição do governo estadual diante do tipo de proposta de coordenação promovida pelo governo federal. Para tanto, o exercício aqui proposto indica que o espaço de negociação dos governos estaduais é elemento conformador das relações federativas, de forma que a sua posição de autonomia coloca dilemas para o posicionamento do governo federal.

O modelo do jogo da barganha será aplicado empiricamente na área de segurança pública, no contexto da proposta de coordenação federal via

---

1. Este texto foi elaborado a partir das discussões e resultados encontrados na tese de doutorado da autora, que foi bolsista de doutorado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

2. Residente de pós-doutorado no Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e doutora e mestra em ciência política.

Sistema Único de Segurança Pública (Susp), em 2003. Sendo assim, a análise documental e as entrevistas realizadas pela autora estão circunscritas aos atores que dela fizeram parte.<sup>3</sup> Esse contexto de interação estratégica entre o governo federal e os governos estaduais difere daquele de 2018, quando se promulgou a Lei Federal nº 13.675, em 11 de junho de 2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), e se instituiu o Susp. O objeto de análise deste capítulo não visa, portanto, estabelecer a trajetória do Susp e o seu legado institucional na última década, mas tratar da interação estratégica referente ao período de 2002 a 2004, contexto político-eleitoral para eleição dos chefes do Poder Executivo em ambos os níveis de governo: federal e estadual.

A exposição dos argumentos está dividida em três partes, para além desta introdução e das considerações finais. Primeiramente, faremos uma breve descrição dos elementos que configuram o arranjo institucional da segurança pública no Brasil. Em seguida, abordaremos os aspectos teóricos do institucionalismo da escolha racional e da teoria dos jogos. Por fim, na quarta seção, aplicamos tal modelagem, apresentando os cenários possíveis de estruturação das preferências do governo federal e do governo estadual de Minas Gerais na proposta do Susp, em 2003.

A capacidade de generalização deste trabalho está em avaliar se haverá negociação entre um determinado governo estadual e o governo federal diante de uma determinada estratégia de coordenação federativa, uma vez que o modelo da barganha aqui proposto se baseia em preferências construídas a partir dos atributos existentes em um governo estadual. Sendo assim, o modelo não reflete a posição dos 27 governos estaduais para com o governo federal na atribuição de responsabilidades pela formulação e implementação de políticas públicas, mas nos permite analisar atributos que conformam, entre outros elementos, a capacidade de ajustes a partir da realidade local e consequente posição que esses atores ocupam em determinado contexto da política pública em tela.

## **2 SEGURANÇA PÚBLICA: DILEMA NACIONAL OU RESPONSABILIDADE ESTADUAL?**

O subtítulo desta seção é uma pergunta que resume um dos dilemas que configuram a pauta da segurança pública no Brasil. São raras as ocasiões nas quais é possível chegar a um consenso – entre as Unidades da Federação (UFs), os agentes policiais e a sociedade civil, entre outros atores – em torno de quais problemas deveriam orientar a ação pública. O conjunto de temas e abordagens que compõem o campo da segurança pública pode ser entendido e fomentado por meio de ações governamentais sob vieses distintos, a depender de quem participa do processo de formulação e, principalmente, de quem toma as decisões. Afinal, estamos

---

3. Mantivemos o sigilo da identidade dos gestores entrevistados, conforme termo por eles assinado durante a pesquisa de doutorado da autora.

diante de uma área de política pública na qual a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabelece “quais são as instituições encarregadas de prover segurança pública e delimita quais organizações pertencem a este campo, mas não define o que vem a ser segurança pública” (Peres *et al.*, 2014, p. 134).

Se compararmos a área de segurança pública com as demais responsabilidades do Estado na provisão dos direitos constitucionais aos cidadãos brasileiros – conforme art. 5º da CF/1988 – veremos que suas particularidades no tocante ao controle e participação social, à constituição dos atores e às relações federativas trazem mais percalços do que avanços na consolidação de uma política pública. No que se refere à participação e controle social, ainda são incipientes os mecanismos por meio dos quais a sociedade civil é capaz de atuar, seja no monitoramento das instituições políticas, seja na participação das políticas públicas implementadas, ou ainda no controle social dos gastos (Gonçalves, 2009).

No que se refere à composição dos atores que fazem parte da segurança pública, o art. 144 da CF/1988 dispôs como instituições encarregadas de prover segurança e ordem: a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis estaduais e distrital, as polícias militares estaduais e distrital, os corpos de bombeiros militares estaduais e distrital e, mais recentemente, as polícias penais federal, estaduais e distrital.<sup>4</sup>

No tocante às relações federativas para a provisão de políticas públicas voltadas para a segurança pública e o sistema prisional, a CF/1988 não detalhou quais seriam as atribuições atinentes aos entes federativos, seja por parte da União, seja por parte dos governos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios. Por um lado, cumpre destacar que a função policial na segurança pública é exercida em âmbito estadual por meio das forças policiais em um padrão dual: a polícia militar (que realiza funções de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública); e a polícia civil (que realiza funções de polícia judiciária) (Teixeira, 2013). Essa divisão de tarefas – exclusiva do Brasil em comparação ao modelo de instituição policial de outros países – conforma um modelo desarticulado entre os atores do sistema de justiça criminal. Por outro lado, a peculiaridade da segurança pública está na subentendida responsabilidade atribuída aos governos estaduais e Distrito Federal na provisão desse serviço aos cidadãos. Em que pese o potencial de participação dos municípios, a estes não foi atribuída nenhuma responsabilidade sobre a segurança pública, seja em termos do modelo de organização policial, seja em termos da formulação e implementação de políticas de prevenção à violência (Guimarães e Pereira, 2014). O governo federal, por sua vez, resume suas ações e diretrizes governamentais de forma circunstancial, com pouca capacidade de

---

4. Em 2019, por meio da Emenda Constitucional nº 104, foram incluídas na redação do art. 144 as polícias penais federal, estaduais e distritais.

mobilização em termos de propostas de regulamentação e repasse de recursos financeiros (Dutra, 2018).

No que diz respeito à organização burocrática em âmbito federal, foi com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), vinculada ao então Ministério da Justiça (MJ), em 1997, que o governo federal sinalizou abertura para organizar uma política nacional (Souza, 2015). No entanto, não havia uma interlocução clara acerca do papel a ser exercido por essa secretaria em termos de uma ação conjunta e federativa entre os níveis de governo. Afinal, a maneira tradicional com que o poder público lida com a pauta da segurança pública é por meio da formulação de respostas imediatas como reação a episódios de crise (Santos, 2015; Saporì, 2007; Cano, 2006).

O contexto de criação do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) é um dos exemplos mais emblemáticos desse cenário. O estopim para a sua criação foi o evento conhecido como “ônibus 174”,<sup>5</sup> em 2000, na cidade do Rio de Janeiro (Gonçalves, 2009; Soares, 2007). Esse evento-foco (Kingdon, 2003), de grande repercussão nacional e internacional, mobilizou a opinião pública, e suscitou um debate nacional em torno das respostas das autoridades públicas, sobretudo do governo federal. Como resultado, “em uma semana, a nação conheceria o primeiro plano de segurança pública de sua história democrática recente, o qual, em função do parto precoce, precipitado a fórceps, vinha a público sob a forma canhestra de listagem assistemática de intenções heterogêneas” (Soares, 2007, p. 83).

Os instrumentos posteriormente criados pelo governo federal simbolizaram, portanto, os primeiros passos para a construção de um compromisso voltado para a elaboração de uma agenda nacional.<sup>6</sup> Coube à Senasp/MJ orientar, aprovar e financiar projetos dos governos estaduais e municipais mediante o repasse de recursos financeiros via FNSP.<sup>7</sup> No entanto, o resultado concreto dessa experiência nos primeiros anos de funcionamento desse fundo nacional apontou a pulverização do repasse de recursos financeiros por meio de ações programáticas conforme livre demanda dos governos estaduais e municipais. Ainda, observou-se a utilização desses recursos de forma substantiva para o reequipamento das polícias estaduais, das guardas municipais e também dos bombeiros militares (Kulaitis, 2013; Souza, 2004), desconsiderando aspectos importantes como a capacitação e a inovação (Ballesteros, 2014; Soares, 2007).

5. No dia 12 de junho de 2000, Sandro Barbosa do Nascimento, uma das vítimas do episódio que ficou conhecido como “chacina da Candelária”, manteve como reféns por cerca de cinco horas os passageiros da linha 174 de ônibus urbano no Rio de Janeiro. Uma passageira acabou sendo morta no momento em que um policial do Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope) da Polícia Militar do Rio de Janeiro atirou contra o sequestrador. Este, por sua vez, foi morto por asfixia, segundo laudo pericial (Gonçalves, 2009).

6. Destacamos: a elaboração do primeiro PNSP, em 2000; a aprovação, em 2001, da medida provisória que regulamentou o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP); e a proposição de ações e programas de prevenção à violência via Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (Piaps), a partir de 2000.

7. Conforme a Lei Federal nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

O elemento importante a ser destacado nessa breve trajetória da União está na escolha do posicionamento na segurança pública: ausentar-se do protagonismo em propor uma diretriz programática nacional. Afinal, não há registros na literatura especializada de políticas de segurança pública constituídas exclusivamente a partir do reequipamento das instituições policiais (Lima, Godinho e Paula, 2014). Uma das explicações para esse posicionamento está no custo político que a pauta da segurança pública representa para as autoridades governamentais: a sensibilidade que o tema da violência gera na opinião pública reverbera de forma negativa no resultado eleitoral e na popularidade dos dirigentes políticos (Cano, 2006). A Presidência da República, portanto, é relutante em compartilhar esse fardo com os governadores.

O resultado das eleições nacionais, em 2002, representou uma “janela de oportunidades” (Kingdon, 2003) para que o tema da segurança pública entrasse na agenda pública federal. No primeiro ano do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, deu-se início a uma agenda propositiva, visando à elaboração de uma nova diretriz para a área: “o governo federal deixava claro a todos os interessados que tinha diretrizes e objetivos próprios no âmbito da segurança pública e que os recursos do FNSP passariam a ser distribuídos mediante o atendimento desses critérios” (Sapori, 2007, p. 110).

A primeira e única proposta de coordenação federativa durante o primeiro mandato de Lula (2003-2006) se deu por intermédio do Susp. Neste capítulo, admitimos como premissa para o modelo do jogo da barganha que a estruturação dessa proposta representa uma escolha de preferências: por um lado, reforçar uma gestão técnica, ao despender os recursos financeiros do FNSP segundo as diretrizes das ações do Susp; por outro lado, reforçar uma gestão política, ao despender recursos financeiros do FNSP na proporção e demanda colocada pelos governos estaduais. Veremos a estruturação dessa proposta na seção seguinte, ao formalizarmos o *payoff* do governo federal no jogo da barganha.

Vejamos agora a posição dos governos estaduais. O legado institucional em termos das relações federativas na área de segurança pública conformou a posição de distanciamento do governo federal (Soares, 2007), o que contribui para a ausência de uma racionalidade institucional das relações federativas (Sapori, 2007). O cenário de completa ausência constitucional do papel a ser exercido pelo governo federal e pelos municípios na segurança pública colocou a responsabilidade na provisão de uma política a cargo exclusivo do governo estadual. Essa tem sido uma “reificação inercial” da lenta redefinição do pacto federativo para essa área, mas “a conta a ser paga pelos governos estaduais foi a recorrente denúncia de incapacidade de conter a criminalidade e a leniência em lidar com os focos de resistência a mudanças nas corporações policiais” (Sento-Sé, 2011, p. 505).

Aspectos culturais pesam fortemente a favor da preservação do *status quo* de um modelo repressivo pautado na manutenção da lei e da ordem por meio das forças policiais estaduais (Souza, 2016; Souza, 2015; Soares, 2007). Nesse sentido, há dois aspectos importantes a serem considerados no que se refere ao levantamento de experiências estaduais em torno da segurança pública. O primeiro deles está na ausência de critérios, por parte da literatura especializada, dos elementos obrigatórios que devem compor uma política estadual de segurança pública (Cano, 2006; Saporì, 2007; Figueiredo, 1994; Souza, 2016). O esforço acadêmico tem sido delimitar possíveis eixos de atuação dos governos estaduais, os quais podemos citar:

- ações de intervenção no território a partir de estratégias de policiamento comunitário, integração das áreas de jurisdição das polícias e criação de grupamento de policiamento em áreas especiais (Lima, Godinho e Paula, 2014; Cano, 2006);
- criação de projetos-piloto para redução da violência letal e prevenção à criminalidade, sobretudo a partir de estratégias de atuação com foco nos crimes contra a vida (Cano, 2006);
- fomento à gestão da informação, a partir da criação de institutos de informações criminais, e criação de projetos baseados em metas de gestão e monitoramento (Lima, Godinho e Paula, 2014);
- fomento à participação social e parcerias com novos atores, levando à criação de conselhos de segurança e outras instâncias, bem como a elaboração e publicação de pesquisas aplicadas com foco na justiça criminal (Lima, Godinho e Paula, 2014); e
- criação de ouvidorias de polícia como forma de controle da atuação policial (Cano, 2006).

O segundo aspecto a ser considerado no levantamento de experiências está no fato de que as 26 UFs brasileiras e o Distrito Federal não se comportam de forma homogênea quando se trata da formulação e implementação de políticas estaduais de segurança pública. Regra geral, as experiências pontuais e isoladas registradas buscavam desenvolver alguma estratégia de governança e coordenação mínima sobre as instituições policiais, haja vista o empoderamento político atribuído a essas instituições a partir das diretrizes da CF/1998. Nesse sentido, poucos governos estaduais avançaram na proposição de projetos e ações voltados para a prevenção à criminalidade, elemento que contribuiria para uma discussão mais qualificada em se tratando de uma política estadual de segurança pública.

Tendo em vista que este capítulo propõe a modelagem de um jogo da barganha federativa no contexto da proposta do Susp, em 2003, a escolha do governo de

Minas Gerais como jogador do nível estadual se baseou no trabalho de Dutra (2018), que elegeu os seguintes critérios de seleção para o estudo empírico de um governo estadual: i) a institucionalização de um arranjo legal e burocrático de integração dos agentes de segurança pública por meio da publicação de portarias e decretos; ii) o ano de criação da política estadual por meio da legislação estadual; iii) a existência de uma metodologia de atuação dos órgãos de segurança pública no plano estadual; iv) o conteúdo das ações que compõe a política estadual; e v) a institucionalização de uma estrutura de governança.

A partir do material das entrevistas realizadas por Dutra (2018) com gestores estaduais que atuaram na política mineira no período aqui estudado, observa-se que se trata de um governo estadual que construiu, concomitante à proposta do Susp, uma estratégia própria de política estadual de segurança pública, consubstanciada pela janela de oportunidade proporcionada pelo resultado da eleição para governador em 2002.

Quando participei da elaboração do plano de governo [em 2002] e logo depois já na definição das primeiras medidas para a segurança pública, ali nós já tínhamos um diagnóstico da situação. A equipe já tinha uma clareza do que se passava na segurança pública de Minas Gerais (gestor entrevistado – Dutra, 2018, p. 115).<sup>8</sup>

Apresentamos, assim, a posição inicial do governo federal e do governo de Minas Gerais, antes da interação entre ambos, condição conhecida como “ação da natureza” (Tsebelis, 1998). Vejamos, a seguir, a instrumentalização desse processo por meio dos pressupostos do institucionalismo da escolha racional pela abordagem da teoria dos jogos.

### 3 O INSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL APLICADO AOS ESTUDOS DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA

De acordo com Tsebelis (1998), na maioria dos casos, a construção de políticas contundentes é concebida dentro das instituições e, portanto, uma vez ocorrida dentro de suas estruturas, as instituições importam (Peters, 1999). Sob o viés do institucionalismo da escolha racional – ou institucionalismo ator-centrado (*actor-centered institutionalism*), segundo Scharpf (1997) –, as instituições são “como agregações de regras que moldam o comportamento” (Peters, 1999, p. 46). Sendo assim, seriam capazes de produzir constrangimentos, punições e/ou benefícios que propiciariam aos atores atingir determinados cálculos estratégicos em direção a um resultado coletivo ótimo (Peters, 1999; Hall e Taylor, 2003).

As instituições estão associadas diretamente aos incentivos e ganhos produzidos por ela. Em especial, se uma instituição for constituída de uma seleção

---

8. Os trechos de entrevistas a gestores estaduais citados ao longo deste capítulo foram adaptados visando oferecer um conteúdo mais conciso e direto ao leitor. Para uma transcrição literal das entrevistas, consultar Dutra (2018).

competitiva, sua sobrevivência estará relacionada à perpetuação de seus benefícios a aqueles que a construíram; do contrário, ela será modificada ou extinta (Hall e Taylor, 2003). A análise das instituições sob o viés da escolha racional permite-nos analisar o comportamento dos indivíduos a partir de uma orientação voltada para o cálculo estratégico entre a maximização do interesse e do custo dos atores envolvidos no processo de criação de uma instituição. A referência, neste caso, está em um conjunto de objetivos definidos de maneira exógena por uma função de preferência fixada anteriormente à interação (Hall e Taylor, 2003). Percebe-se, porém, que na equação construída em favor da compreensão do fenômeno político está inserida a interação entre instituições e os atores políticos, entendidos como centrais nessa dinâmica (Peters, 1999).

Para a análise da política pública objeto de estudo empírico – a segurança pública – é necessário contextualizar a organização política do Brasil em uma federação. *Grosso modo*, a organização política de uma federação é constituída pelo governo federal (a União) e um ou mais governos não centrais (ou subnacionais), cada qual composto por governos próprios e autônomos (Almeida, 1995). Isso significa dizer que os entes federados possuem autoridade para tomar decisões de forma independente dos demais níveis de governo em pelo menos uma área específica de política pública (Riker, 1964).

Grande parte da literatura que analisou o impacto institucional da proposta de arranjo federativo definida pela CF/1988 para as políticas públicas ressaltou a ausência de instrumentos nacionais de atuação via coordenação, o que significava dizer que a relação vertical entre as unidades constituintes foi tratada como uma questão secundária (Abrucio, 2005; Souza, 2005). A partir da redemocratização, o desafio das relações intergovernamentais tem sido propor arranjos institucionais que posicionem os três níveis de governo de forma que cada um deles consiga exercer papel relevante (Abrucio, 2005; Souza, 2005; Machado e Palotti, 2015; Dutra, 2018). Afinal, ao pensarmos nos direitos constitucionais garantidos pela CF/1988, assume-se como ponto de partida a responsabilidade na provisão de um leque de serviços a serem fornecidos aos cidadãos.

Ao longo da década de 1990, houve uma variedade de estudos de caso sobre o processo das políticas públicas em âmbito subnacional, que ia desde experiências inovadoras até a completa ausência da prestação de serviços (Arretche, 2000). Diante desse cenário, grande parte da literatura voltou-se para os problemas de coordenação, que podemos definir como a situação na qual diferentes atores têm como obrigação a oferta de um mesmo bem ou serviço público, mas não há consenso sobre a melhor forma de conciliar as preferências desses atores.

A partir dos anos 2000, a indução federal foi se conformando como a principal estratégia de coordenação federativa: tratava-se de associar a descentralização

das políticas públicas a mecanismos de incentivos (Machado e Palotti, 2015). Ou seja, o governo federal passou a coordenar as tarefas de formulação e implementação das políticas públicas e, ao fazê-lo, decidia como conceder a execução dessas políticas aos governos subnacionais mediante uma determinada estratégia de custos e benefícios àqueles que a ela aderissem (Abrucio, 2010; Costa e Palotti, 2013).

A análise dos incentivos e obstáculos em torno da implementação descentralizada das políticas públicas formuladas pelo governo federal é um dos aspectos de profícua discussão na literatura (Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020; Machado e Palotti, 2015; Arretche, 2012). Neste capítulo, não nos compete debruçar sobre o processo de descentralização, haja vista que a segurança pública, como vimos, é atribuição dos governos estaduais. Ao invés disso, propõe-se um modelo de interação estratégica que instrumentaliza, por meio da teoria dos jogos, a posição dos entes federados em torno de uma proposta que visa à coordenação entre eles em uma determinada área de política pública.

O modelo proposto se baseia na barganha, entendida como um tipo de interação estratégica que reflete uma relação de poder entre dois (ou mais) atores, sendo que ambos possuem preferências não coincidentes sobre um determinado tipo de arranjo cooperativo a ser firmado entre eles (Elster, 1989). A lógica da barganha está guiada por princípios analíticos, comportamentais e normativos, entre os quais destacamos os pontos a seguir.

O primeiro princípio se refere à racionalidade dos atores, ou seja, “as ações são avaliadas e escolhidas não por elas mesmas, mas como meios mais ou menos eficientes para um fim ulterior” (Elster, 1994, p. 38). As escolhas são processadas de acordo com o resultado da ação, que é maximizar o resultado desejável pelo tomador de decisão. Isso significa dizer que a capacidade de análise dos atores é determinante para as suas escolhas.

O segundo princípio da barganha diz respeito ao comportamento dos atores. As escolhas se tornam instrumentais quando podemos atribuir ao indivíduo uma ordem de preferência das ações; ou seja, entre um conjunto de ações possíveis, o ator atribui uma ordem hierárquica de preferências para aquelas que melhor maximizem o resultado esperado. O terceiro e último princípio na lógica da barganha é o seu caráter normativo. Diante da racionalidade orientada, espera-se que o comportamento do ator leve a um resultado específico, pois está determinado pelo ordenamento das preferências do tomador de decisão (Elster, 1994).

O instrumento que nos permite operacionalizar os princípios da barganha está na teoria dos jogos, cujo foco analítico está no processo de tomada de decisão e nos resultados a serem produzidos a partir da interação entre dois ou mais jogadores autônomos (Kelly, 2003). Sua principal contribuição está na capacidade preditiva e explanatória fundada no pressuposto de que as preferências dos atores

são bem orientadas e consistentes; ou seja, o ator compara opções e prefere uma delas em detrimento de outra, o que leva a uma hierarquia de opções que não são intercambiáveis (Elster, 1994). A partir dessa perspectiva é possível criar um modelo matemático “que estuda a escolha de decisões ótimas sob condições de conflito” (Sartini *et al.*, 2004, p. 4).

Para compreender as escolhas feitas pelos jogadores ao barganharem a favor de um resultado que os favoreça, faz-se mister destacar os elementos fundamentais para a formalização do jogo, que são:

- o número de jogadores que dele participam, que é sempre dois ou mais;
- as estratégias disponíveis aos jogadores, que são os cursos de ação disponíveis;
- a presença de preferências construídas pelos próprios jogadores, de forma que o jogo admite uma função de utilidade que converte a ordem de preferências do jogador (em cada situação o jogador tem uma determinada preferência de resultado); e
- a hierarquia de resultados possíveis (a estrutura de *payoff*) criada a partir das preferências que cada jogador busca maximizar em detrimento das preferências dos demais jogadores.

No que se refere à estrutura de *payoff*, trata-se da função utilidade atribuída a cada preferência identificada para um jogador. Esta assume um número matemático que representa o ganho ou a perda (*payoff*) de cada situação do jogo. As escolhas de cada ação se colocam a partir do objeto que está em disputa na barganha, de forma que esse objeto está matematicamente representado pela utilidade que ele tem para cada um dos jogadores. Sendo assim, os jogadores estão barganhando em torno da utilidade que o objeto representa para eles (Elster, 1989).

Como as utilidades de cada jogador não são coincidentes entre si, vários arranjos são possíveis, e o conflito se dará em torno de qual arranjo maximiza a utilidade de cada jogador. O conjunto de preferências dos jogadores que forma a estrutura de *payoff* é “a avaliação de um conjunto de possíveis resultados a partir das preferências dos jogadores envolvidos” (Scharpf, 1997, p. 7, tradução nossa).

A resolução ou não dos conflitos se dá pela interação entre as preferências dos atores e seus respectivos incentivos. Esses aspectos de ofertas e contraofertas são pensados em jogos extensivos: um jogador joga, outro responde e assim sucessivamente. Em outras palavras, a resolução do conflito se dará por uma sequência de ofertas e contrapropostas daquilo que cada jogador tem a oferecer.

A proposta de modelagem do jogo da barganha aqui apresentada é inovadora na medida em que propõe formalizar a interação entre as preferências do governo

federal e de um governo estadual – o do estado de Minas Gerais – na provisão de uma área de política pública ainda pouco estudada pela ciência política: a segurança pública. Para tanto, trabalharemos a barganha como um jogo não cooperativo sequencial, pois admitimos uma estrutura de preferências distintas entre os jogadores. Assim, “a estrutura de preferências implícita nos jogos não cooperativos representa uma situação na qual as pessoas estão prontas a cooperar com as outras apenas na medida em que a cooperação não conflitar com sua racionalidade individual (maximizadora de utilidade)” (Lessa, 1998, p. 8).

Os jogos não cooperativos sequenciais indicam que não são realizados acordos antes que o jogo tenha início; tendo o primeiro jogador dado o primeiro passo – no caso, o governo federal –, o segundo jogador – no caso, o governo estadual de Minas Gerais – irá fazer a sua escolha diante da escolha feita pelo primeiro jogador. Em se tratando da análise das políticas públicas, a teoria dos jogos resume a posição dos jogadores a partir da definição das suas preferências na matriz de *payoff*. Temos, portanto, a formalização do nosso jogo da barganha composta em três etapas: o momento zero; o momento um; e o momento dois.

O momento zero compreende a descrição do *status quo* dos jogadores como um momento estático, ou seja, não foi proposto, por nenhuma das partes, um acordo de coordenação federativa. O referencial teórico pautado no federalismo corrobora essa condição, visto que não necessariamente as relações intergovernamentais entre os entes federados devem ser de cooperação (Riker, 1964). Assim, admite-se que, na posição inicial dos participantes do jogo antes da barganha, as unidades constituintes não dialogam entre si, o que significa a manutenção do *status quo* na provisão individual da política pública. Na linguagem da teoria dos jogos, essa condição é conhecida como a “ação da natureza” (ou fatores externos) (Tsebelis, 1998). A relação federativa no momento zero da barganha é estática até que algum evento ou oportunidade leve o governo federal a se posicionar em prol da coordenação federativa.

O momento um da barganha inicia o jogo com a proposta do governo federal via indução. Essa oferta está na forma com que as regras do jogo são apresentadas, sobretudo aquela ligada ao recurso financeiro e às condicionalidades atreladas a esse repasse (Dutra, 2018). É nessa primeira etapa da barganha que definimos dois aspectos: i) as condições estruturais e contextuais dos jogadores, ou seja, o que eles “têm”; e ii) os interesses e preferências dos jogadores, ou seja, o que eles “querem”. É importante destacar que o objeto de análise desta etapa do jogo da barganha são as metas de execução propostas pelo governo federal como forma de vincular o repasse de recurso financeiro para garantir a provisão de um determinado bem ou serviço por parte do governo estadual. Nesse sentido, o governo estadual sabe quais são as possíveis preferências do primeiro jogador (o governo federal) e,

por isso, temos o chamado jogo extensivo de informação completa, na linguagem da teoria dos jogos.

Na perspectiva da teoria dos jogos, a identificação do que os jogadores “têm” e o que eles “querem” define a estrutura de *payoff*, ou seja, é a avaliação de um conjunto de possíveis resultados e ganhos, elencados a partir das preferências e capacidades dos jogadores envolvidos (Scharpf, 1997). Como se trata da primeira rodada do jogo, a oferta do governo federal (o primeiro jogador) leva o governo estadual a se posicionar a partir da escolha entre aderir ou não aderir à proposta. Caso a opção do governo estadual seja aderir, o jogo passa para uma próxima rodada, pois significa que o governo estadual irá negociar a sua adesão. Caso a opção seja por não aderir, o jogo terá continuidade a depender do ajuste do governo federal em sua matriz de *payoff*, uma vez que os resultados tenderão a favorecer as preferências do governo estadual.

Por fim, a terceira e última etapa da barganha é chamada de momento dois e representa um momento analítico importante para o estudo da coordenação federativa: a escolha de aderir, por parte do governo estadual, no momento um, permite-nos analisar, a partir da estrutura de *payoff* desse jogador, o que ele “quer” da proposta do governo federal. Sendo assim, diante dos termos apresentados pelo governo estadual, compete ao governo federal avaliar a sua preferência – segundo a matriz de *payoff* – e se posicionar a partir dela entre “responder” ou “não responder”. É nessa fase que ocorrem concessões por parte de ambos os jogadores a fim de chegarem a um resultado que melhor acomode as preferências de ambos. É importante destacar que essa etapa só ocorrerá quando o governo estadual, ao aceitar a proposta do governo federal, negociar quanto ele irá aderir às regras do jogo.

Essa proposta de formalização do jogo da barganha federativa traz uma nova visão ao sugerir que as estruturas de *payoff* são distintas entre os atores a ponto de levar o governo federal a mudar a sua forma de ação. A proposta em tela também presume que o governo estadual seria capaz de negociar o quanto ele iria aderir às regras do jogo propostas pelo governo federal, o que pode significar uma alteração da estrutura de *payoff* lançada pela iniciativa do primeiro jogador.

A aplicação do jogo da barganha a um estudo de caso demanda formalizarmos o conteúdo específico da área de política pública, já que cada uma assume trajetória própria de negociação, tanto em termos da formulação quanto da implementação. Ao analisarmos com mais detalhes a área de segurança pública via construção do Susp, em 2003, partiremos de duas premissas: i) o comportamento dos governos estaduais não é homogêneo ou automático à estratégia de indução proposta pelo governo federal; e ii) determinadas estratégias do governo federal tendem a favorecer o governo estadual na manutenção do *status quo* ao invés de incentivar um novo desenho de arranjo institucional para a provisão de determinada política pública.

A partir da descrição das etapas de negociação que definem os momentos da barganha previamente detalhados temos, primeiramente, o momento zero, que representa o *status quo* dessa área de política pública. Logo após, o momento um representa a proposta de “oferta” da coordenação federativa via Susp por parte do governo federal. Em seguida, o momento dois diz respeito à contraproposta do governo estadual de Minas Gerais que, quando aceita, leva a uma negociação para a acomodação das preferências de ambos. Vejamos a proposta de modelagem desse modelo na seção 4.

#### 4 O JOGO DA BARGANHA APLICADO AO SUSP

Esta seção operacionaliza uma abordagem da teoria dos jogos em favor da construção de diagnósticos sobre o campo das políticas públicas, mais especificamente no contexto da proposta de coordenação do Susp, em 2003. Por se tratar de uma formalização gráfica, Coppedge (2012) nos lembra que há duas características principais sobre os modelos baseados na literatura da teoria dos jogos: i) seus pressupostos são claros, fundamentais para a formulação de desdobramentos analíticos; e ii) por serem produtores de hipóteses, apresentam uma lógica interna rigorosa, sendo voltados para um resultado heurístico contundente para a explicação do fenômeno social pretendido.

Para a análise da política pública, o uso da técnica da teoria dos jogos funciona como uma operacionalização formal dos pressupostos da escolha racional.<sup>9</sup> Com isso em vista, o argumento em comum inclui, em primeiro lugar, o contexto da interdependência que organiza o universo das políticas públicas. Este é composto por diversos atores que se engajam em uma ação que, ainda que de forma individual, produz resultados coletivos (Scharpf, 1997). Em segundo lugar, entende-se que o campo de políticas públicas exige um certo pragmatismo, ou seja, o que se pretende em muitas análises é a identificação do problema, suas soluções, alternativas e a avaliação de qual delas é a mais contundente (McCain, 2009).

A modelagem por meio da técnica da teoria dos jogos, no entanto, reduz a quantidade de cenários possíveis, chamando a atenção para aqueles que não são previsíveis e/ou cenários desejáveis que não vão acontecer. Dessa forma, a teoria dos jogos possibilita uma “construção experimental” sistemática de contextos, os quais estão fundamentados pelas estruturas lógicas de interpretação proveniente das matrizes ou dos jogos extensivos (com múltiplas rodadas de interação e atores)

---

9. Para Scharpf (1997) a relutância do uso da teoria dos jogos por cientistas sociais se deve ao rigoroso conjunto de pressupostos que ela defende – tal como a racionalidade plena dos atores – e à técnica da qual ela faz uso, que é forjada pela matemática complexa ou por um viés mais empiricista. Este viés já assume de antemão que com tais pressupostos a teoria dos jogos não é aplicável. Em sua defesa, Scharpf (1997) incentiva que o uso da teoria dos jogos não seja tão facilmente descartado. Para o autor, é possível utilizar-se das noções básicas de interdependência e das noções de equilíbrios e formulação sistemática de hipóteses pela utilização dessa técnica para compreender o contexto das políticas públicas.

(Scharpf, 1997). Ainda, a modelagem tem a capacidade de apreender o que há de fundamental na dinâmica estratégica entre os atores. Em outras palavras, é possível formalizar as escolhas disponíveis aos atores e os dilemas enfrentados por eles ao fazê-las. Por fim, a capacidade de parcimônia da modelagem possibilita descrever, de forma direta, a narrativa das interações e reduzi-las a mecanismos simples de compreensão do fenômeno observado (Hermans, Cunningham e Slinger, 2014). Vejamos, na subseção 4.1, a posição dos jogadores.

#### 4.1 O *payoff* do governo federal

No estudo de caso proposto neste capítulo, assumimos que a posição do *status quo* do governo federal no momento zero da barganha é a de manter a estrutura do arranjo federativo pautada exclusivamente nos preâmbulos constitucionais – ou seja, a cargo dos governadores. Essa escolha pode ser alterada a partir de fatores e elementos já identificados pela literatura no que se refere à formação da agenda pública (Kingdon, 2003). Como vimos, no primeiro ano do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, a proposta do Susp foi inovadora ao sinalizar a proatividade, por parte do governo federal, em propor uma diretriz nacional para a segurança pública. Para tanto, atribuiu-se à Senasp/MJ definir o direcionamento das ações do governo federal enquanto ator da segurança pública.

Com a proposta do Susp, o poder de barganha do governo federal se daria a partir de uma escolha a ser feita por ele: reforçar uma gestão técnica ao despender os recursos financeiros do FNPS segundo as diretrizes programáticas no âmbito do Susp; ou reforçar uma gestão política ao despender recursos financeiros deste fundo nacional à medida e proporção que os governos estaduais os demandassem. A análise documental e as entrevistas realizadas pela autora (Dutra, 2018) sugerem que o Susp se apresentava enquanto uma proposta técnica, já que “a novidade apresentada no início de 2003 residia na cobrança mais rígida junto aos estados no sentido da construção de políticas assentadas nas diretrizes do plano nacional” (Sapori, 2007, p. 110). A proposta do governo federal via Susp almejava, a longo prazo, um redesenho na forma com que ocorreriam os repasses de recursos financeiros por parte do governo federal:

uma mudança na prática tradicional; tradicional não é bem a palavra, porque a secretaria [Senasp] era muito recente. Mas, qual era a prática anterior: distribuição de recursos. [A Senasp] era um grande balcão varejista de distribuição de recursos, atendendo a demandas tópicas, regionais, estaduais (gestor entrevistado – Dutra, 2018, p. 110).

Em termos do desenho institucional proposto pelo Susp voltado para a articulação federativa, ao longo de 2003, o processo de formalização para a adesão dos governos estaduais se daria por meio de um protocolo de intenções. Previa-se que os governos estaduais cumprissem obrigatoriamente três medidas (Ballesteros, 2014):

- elaboração de um plano estadual de segurança pública;
- apresentação de projetos vinculados às diretrizes do Susp; e
- criação de um órgão colegiado local, formalmente conhecido como Gabinete de Gestão Integrada (GGI).

Essas eram, portanto, as regras do jogo da barganha, e foi a partir delas que ocorreu a negociação com os governos estaduais, sobretudo em termos da definição do papel a ser exercido pela Senasp/MJ e dos possíveis condicionantes do repasse de recursos financeiros como forma de indução federal:

you [governo estadual] quer recursos, e nós consideramos que a segurança pública necessita de investimentos. Por isso, essas articulações estão assim e assado. Para isso fomos eleitos. O presidente foi eleito com essa proposta, e nós temos essa legitimidade. O ponto é esse: “*Você quer colaborar e participar disso? Começar a edificar isso? Ótimo! Qual é a sua prioridade? Escolha aqui!*” (gestor entrevistado – Dutra, 2018, p. 109).

Sendo assim, podemos afirmar que o Susp representou uma movimentação positiva em prol da coordenação federativa pois apresentou, pela primeira vez, o que o governo federal “queria” dos governos estaduais em suas políticas de segurança pública. É importante destacar que, ao longo de 2003, houve tratativas com os 27 governadores estaduais em torno da proposta do Susp.

Todos eles [governadores estaduais] querem tirar o peso exclusivo sobre os seus ombros. Tudo o que você propuser que signifique uma relativização de sua responsabilidade, vai ser bem visto. Aí depende de você também ter um bom poder de argumentação, chamar a atenção para as vantagens, porque eles querem que as coisas funcionem (gestor entrevistado – Dutra, 2018, p. 109).

Diante dos elementos apresentados, a estrutura de *payoff* do governo federal admite que as preferências atribuídas a esse jogador se baseiem em dois aspectos: i) o grau de prioridade da ação; e ii) o grau de responsabilização do tomador de decisão. O grau de prioridade que uma ação representa para os tomadores de decisão se refere aos atributos por eles construídos, ou seja, é o que um jogador “tem” que conforma a sua capacidade de estruturar e negociar a favor de seus próprios interesses. Já o grau de responsabilização do tomador de decisão diz respeito às preferências relacionadas ao que os jogadores “querem” que o outro faça. O quadro 1 resume a hierarquia de preferências do governo federal no jogo da barganha federativa tendo em vista a proposta de coordenação federativa via Susp.

## QUADRO 1

**Estratégias do governo federal no jogo da barganha federativa na área de segurança pública (2003)**

Estratégias de ação do governo federal	Payoff
Induzir a coordenação federativa via Susp	3
Aceitar uma ação do governo estadual atrelada a um programa federal	2
Aceitar a proposta de implementação de um programa estadual via financiamento (repasso de recurso financeiro)	1

Elaboração da autora.

Entendemos que o curso de ação que maximiza o poder de barganha do governo federal se dá pela preferência por induzir a coordenação federativa via Susp, que assume a utilidade de número 3. Esse é o cenário em que o governo federal atribui para si a responsabilidade por participar do processo de formulação das políticas públicas, ao definir, em sua própria estrutura de governo, uma diretriz clara de articulação federativa com o governo estadual. Em outras palavras, é impor o que o governo federal “tem”.

Tendo em vista o período em que houve a barganha entre o governo federal e o governo de Minas Gerais, a proposta de indução do Susp representa as regras do jogo da barganha, ou seja, refere-se ao que o governo federal “queria” do governo estadual. Sendo assim, o modelo de barganha proposto neste trabalho, a partir do estudo de caso de Minas Gerais, admite que a proposta do Susp dá origem ao processo de barganha no momento um da proposta de modelagem deste jogo e se conforma na preferência do governo federal em induzir a coordenação federativa via Susp.

Diante dessa proposta, caso o governo mineiro quisesse dar continuidade ao jogo, este jogador negociaria os termos da barganha – ou seja, a própria adesão de Minas Gerais ao Susp – partindo dos termos dispostos pelo governo federal. Essa negociação ocorreria, então, no momento dois do jogo, o qual supõe que os termos da barganha se dariam a partir dos atributos existentes em âmbito estadual. Isso significa dizer que ambos os jogadores atribuem preferências e as organizam de forma hierárquica a partir das regras colocadas pelo arranjo institucional que se pretende criar. Neste caso, o Susp é a regra do jogo para a execução de ações e projetos de segurança pública financiados por meio do repasse de recursos financeiros. No momento dois da barganha, o intuito do governo estadual é ajustar a proposta de coordenação federativa a seu favor.

Em se tratando de um jogo sequencial com estratégias mistas, a existência de atributos por parte do segundo jogador – o governo estadual mineiro – aumenta a probabilidade de que este escolha o curso de ação de negociar a proposta feita pelo governo federal no momento um do jogo da barganha. Diante desse cenário,

o curso de ação que maximiza a preferência do governo federal se dá por aceitar uma ação do governo estadual atrelada a um programa federal, que assume a utilidade de número 2.

Por fim, o terceiro curso de ação disponível ao governo federal é o de se abster de participar da formulação na pauta de uma política pública, optando pelo repasse de recursos financeiros a projetos elaborados pelo governo estadual. Em outras palavras, propõe-se um leque de ações pontuais e específicas que são acessadas pelo governo estadual conforme sua prioridade. Esse é o terceiro melhor cenário de negociação para o governo federal, e o curso de ação que maximiza esse cenário se dá pela preferência por aceitar a proposta de implementação de um programa estadual via financiamento (repasse de recurso financeiro), que assume a utilidade de número 1.

#### 4.2 O *payoff* do governo estadual de Minas Gerais

Minas Gerais se destacou no contexto nacional a partir de 2002, momento no qual a janela de oportunidade das eleições estaduais possibilitou a identificação dos principais problemas do estado na pauta da segurança pública, e a posterior implementação dessas diretrizes como parte da estratégia de governo a partir de 2003. A criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds) de Minas Gerais, por meio do Decreto Estadual nº 43.295, de 29 de abril de 2003, foi a primeira mudança institucional na área de segurança pública em Minas Gerais. A estrutura da nova secretaria buscou integrar em um único órgão as ações empregadas tanto na repressão<sup>10</sup> quanto na prevenção à criminalidade.

Destacamos três elementos de inovação e originalidade na proposta mineira na área de segurança pública. O primeiro deles está na estrutura organizacional, que se dá por intermédio da: i) escolha da equipe técnica; e ii) adoção do conceito de defesa social, entendido pela equipe de governo como o termo mais adequado para demarcar o conjunto de ações que seriam implementadas pelo governo estadual (Souza, 2016). O segundo elemento está na definição clara de duas frentes de atuação, que funcionariam como pertencentes a uma mesma política; trata-se da Política de Integração (voltada para a promoção de um melhor estreitamento e sistematicidade entre as instituições policiais) e da Política de Prevenção à Criminalidade (voltada para a execução de uma política prisional, socioeducativa e de prevenção social à criminalidade).<sup>11</sup> Aqui cumpre destacar que a entrada da prevenção social na agenda governamental enquanto elemento conformador de

10. Entendida como responsabilidade dos órgãos referentes às organizações policiais: polícia militar, polícia civil e corpo de bombeiros militar.

11. Entendida, no caso de Minas Gerais, como a execução de quatro programas estruturantes, a saber: Programa de Controle de Homicídios (Fica Vivo!); Programa Mediação de Conflitos (PMC); Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais (Ceapa); e Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp).

uma política de segurança pública é estratégia inovadora no âmbito da segurança pública no Brasil (Figueiredo, 1994; Souza, 2016). Por fim, o terceiro aspecto inovador da estrutura institucional criada pelo governo mineiro, àquela época, foi o Colegiado de Integração, órgão de caráter colegiado consultivo e deliberativo e vinculado à Seds de Minas Gerais.

Tais elementos nos dão indício da construção de uma política estadual própria, entendida como um arcabouço institucional composto por programas e ações a partir de uma metodologia construída em âmbito estadual para definir a atuação desse nível de governo em termos do perfil do atendimento ao público-alvo e o aporte de recursos financeiros para a execução desses programas e ações.

Os elementos até aqui apresentados conformam o que o governo estadual “tinha”. O que lhe faltava eram recursos financeiros para a implementação de todas essas propostas (Dutra, 2018). É nesse momento que vemos a relação do governo mineiro com o governo federal a partir da proposta do Susp: faltavam recursos financeiros para estruturar todas as ações da Seds de Minas Gerais, e o Susp era uma oferta de recursos financeiros por parte do governo federal. Esse era o elemento que o governo de Minas Gerais “queria” da proposta do governo federal.

É importante ressaltar que a emergência de uma política estadual de segurança pública, no caso de Minas Gerais, não resulta exclusivamente do repasse de recurso financeiro da União e nem da leitura do problema colocada por uma estratégia de indução federal. Se há um conteúdo próprio da política estadual em segurança pública, essa preferência será negociada a favor do governo estadual, tal qual o caso de Minas Gerais.

O que eu acho que a gente tem é uma influência, um pouco de influência do direcionamento da política federal no que convergia, que foi a integração [das polícias estaduais] e a prevenção [política de prevenção social à criminalidade]. Mas, para mim, o fato da gente manter no plano ações do [sistema] prisional e ações do socioeducativo demarca que não era uma estratégia da Senasp, porque isso [ações do sistema prisional] era do Depen [Departamento Penitenciário Nacional],<sup>12</sup> o socioeducativo estava em outra... nem sei em que ministério (gestor entrevistado – Dutra, 2018, p. 109).

O quadro 2 resume a hierarquia de preferências do governo estadual mineiro no jogo da barganha federativa no que se refere à proposta de cooperação federativa via programa estadual.

---

12. Órgão à época vinculado ao MJ, atualmente Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSJP).

QUADRO 2

**Estratégias do governo estadual mineiro no jogo da barganha federativa na área de segurança pública (2003)**

Estratégia de ação do governo estadual mineiro	Payoff
Implementar o programa estadual	3
Negociar a implementação do programa federal via ações próprias	2
Executar a proposta do governo federal via Susp	1

Elaboração da autora.

Em alguns cenários de interação estratégica com o governo federal, esse nível de governo pode dispor de recursos financeiros que não estão atrelados a uma “camisa de ferro”, ou seja, a condicionalidades vinculadas a um formato de execução específico de políticas públicas. Nesse caso, a flexibilização das regras do jogo favorece uma diretriz formulada em âmbito estadual a partir da preferência do governo estadual mineiro por implementar seu próprio programa, estratégia esta que assume a utilidade de número 3.

Outro cenário de interação estratégica ocorre quando o governo federal está interessado em propor uma ação programática circunscrita a um determinado contexto político e institucional, tal como a proposta do Susp. Isso significa dizer que o repasse de recursos financeiros está vinculado a uma ação programática, o que exige o cumprimento de determinadas instruções. Nesse caso, o governo mineiro pode considerar tal estratégia interessante para a realização de seus objetivos porque favorece os atributos e as capacidades já instaladas, ainda que atrelados a um conjunto de condicionalidades técnicas impostas pelo governo federal. Esse é o segundo melhor cenário de negociação para o governo estadual, e o curso de ação que maximiza esse cenário se dá pela preferência por negociar a implementação do programa federal via ações próprias, que assume a utilidade de número 2.

Por fim, o terceiro curso de ação visualizado pelo governo estadual é o de lidar com uma situação de coordenação federativa que envolve a obrigatoriedade de instrumentalizar as diretrizes do plano nacional em âmbito estadual, e o repasse de recursos financeiros se dá fundo a fundo a partir das linhas de financiamento organizadas pelos objetivos desse plano nacional.

Em se tratando de um jogo com estratégias mistas, o governo estadual pode considerar a proposta do Susp viável quando não há atributos suficientes que permitam que esse jogador se posicione diante da barganha. Nesse caso, os objetivos colocados pelo plano nacional e o volume de recursos financeiros disponíveis no fundo nacional configuram o curso de ação por “executar” a proposta do governo federal. Esse é o terceiro cenário de negociação para o governo estadual mineiro,

e o curso de ação que maximiza esse cenário se dá pela preferência por executar a proposta do governo federal via Susp, que assume a utilidade de número 1.

No caso proposto, o instrumento que nos permite analisar como se deu o resultado da barganha sobre as regras de repasse de recurso financeiro entre o governo federal e o mineiro é o convênio. Entendemos que esse é um instrumento de análise relevante porque indica a compatibilidade de interesses desses dois jogadores. Por parte do governo federal, houve o interesse em financiar uma proposta aliada à sua estratégia de coordenação federativa via Susp. Por parte do governo estadual mineiro, houve o interesse em executar uma proposta que financiava e ampliava a sua capacidade técnica idealizada no conjunto de ações e programas que estruturavam a Seds de Minas Gerais. Nesse caso específico de barganha, o que está em jogo é a contraproposta do governo estadual como elemento que conforma os custos e benefícios da indução.

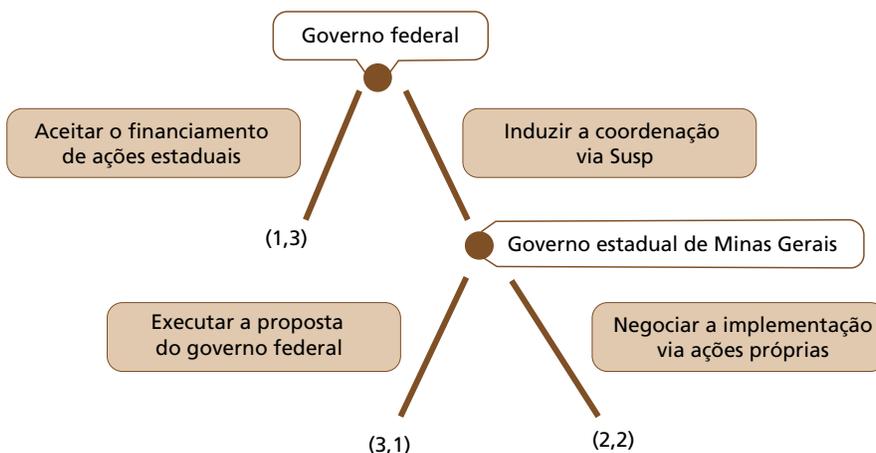
### 4.3 A árvore de decisão para o jogo da barganha

Uma vez que apresentamos os cursos de ação e as preferências atribuídas a cada um dos jogadores, podemos então fazer uma avaliação de um conjunto de possíveis resultados elencados a partir dessas preferências, ou seja, os *payoffs*. Diante dos momentos que configuram o modelo de barganha proposto neste trabalho, é importante enfatizar que os cursos de ação dos atores – pautados segundo suas preferências – não são escolhidos de forma simultânea, mas em sequência. Vale também lembrar que as preferências dos jogadores são distintas e eles barganham em torno da utilidade que o objeto em disputa representa para eles. Por tratarmos de um jogo não cooperativo de soma não zero, há uma solução possível, o que na teoria dos jogos é denominado equilíbrio de Nash, ou seja, é a “condição necessária para que um ‘acordo’ entre pessoas racionais seja autoimposto, isto é, dispense a intromissão de coerção externa” (Lessa, 1998, p. 8).

Vejamos a representação ilustrada dos jogadores, da sequência e dos *payoffs* esperados na árvore de decisão da figura 1.

FIGURA 1

Árvore de decisão para a interação estratégica entre o governo federal e o governo mineiro na área de segurança pública (2003)



Elaboração da autora.

Podemos ler a árvore de decisão por meio dos subjogos disponíveis: há uma sequência de jogadas a partir do momento de interação entre os jogadores, o que no nosso modelo de barganha ocorre no momento um e no momento dois. Os nós de cada subjogo são demarcados pelo jogador que dá início à sequência de jogadas: no momento um trata-se do governo federal; e no momento dois trata-se do governo estadual mineiro. Convencionalmente, uma vez que cada jogada sequencial representa uma determinada estratégia (ou seja, é um curso de ação racional feita pelos jogadores), os *payoffs* do jogo encontram-se representados por um par numérico  $(x,y)$ , em que  $x$  representa o *payoff* do jogador um (o governo federal) e  $y$  representa o *payoff* do jogador dois (o governo estadual mineiro).

Tendo em vista a escolha do governo estadual de Minas Gerais como estudo de caso selecionado neste trabalho, o modelo assume que o curso de ação do governo mineiro se dá pela estratégia de negociar com o governo federal ao apresentar a sua proposta de programa estadual composto por ações próprias. Isso significa dizer que o governo estadual mineiro teve a sua própria estratégia de promoção para a área de política pública a ser negociada com o governo federal. Nesse caso, admitimos que o equilíbrio ocorre no cenário  $(2,2)$  e não no cenário de execução do Susp dado pelo *payoff*  $(3,1)$ .

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo, de caráter exploratório e inovador, buscou fazer um exercício de análise via modelagem em teoria dos jogos aplicado a políticas públicas.

Nos debates mais recentes em torno da teoria institucional da escolha racional, muitas limitações foram encontradas nessa abordagem (Elster, 2005). Sendo essa uma limitação coerente a qualquer tipo de análise nas ciências sociais, a contribuição do modelo de barganha para analisar as relações federativas está em propor uma forma inovadora de entendermos como dois níveis de governo se posicionam diante de uma área de política para negociarem, por meio da barganha, a atribuição de responsabilidades.

A área de segurança pública torna-se um estudo de caso importante por se tratar de um campo no qual não há legislação constitucional no tocante à distribuição de recursos financeiros. Nesse aspecto, a agenda de pesquisa se abre, em âmbito federal por meio do FNSP, para a discussão de estratégias de garantia de recursos, bem como para mecanismos de financiamento de forma descentralizada. A proposta do Susp, em 2003, foi a iniciativa que tirou o governo federal da sua posição inercial em prol da construção de consensos para a área de segurança pública junto aos governos estaduais, a ser estruturada como uma troca técnica.

Nesse caso, apontamos neste trabalho que a preferência do governo federal é elemento conformador da sua posição na barganha federativa, mas cujos atributos possivelmente estão ausentes. Em outras palavras, faltavam elementos necessários à indução federal, sobretudo aqueles relacionados à vinculação do repasse fundo a fundo e à implementação descentralizada. Nessa seara, a agenda de pesquisa caminha para os cenários e propostas explicativas já identificados na literatura especializada e que poderiam, em estudos futuros, aplicar-se ao caso do Susp (Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020; Souza, 2013; Arretche, 2012; 2004).

Não obstante, o ineditismo do estudo aqui proposto está no fato de que este é um campo de política pública no qual o governo estadual é o principal protagonista. Em termos da coordenação federativa, a principal diferença em relação às demais áreas de políticas públicas estudadas pela literatura recai em posicionar as preferências do governo estadual como ponto de partida para a definição das diretrizes da barganha federativa. Sendo assim, a análise deve investigar outra hipótese para além daquelas indicadas pela literatura especializada destacada anteriormente. Neste capítulo, propusemos a formalização via teoria dos jogos, utilizada enquanto estratégia metodológica capaz de elaborar premissas acerca do comportamento e do resultado esperado na organização das preferências atribuídas aos atores segundo uma determinada ordem de preferências individuais. Assim, buscamos analisar as preferências disponíveis ao governo federal e ao governo estadual mineiro no contexto pós-eleitoral de 2002.

O estudo de caso a partir do governo do estado de Minas Gerais sugeriu que a existência de atributos estruturais levaria a uma maior probabilidade desse nível de governo optar pela preferência em negociar a proposta de coordenação do governo

federal para um resultado que o favorecesse. Ainda, o estudo sugeriu quais seriam os possíveis atributos a permitir que esse nível de governo se posicionasse diante da barganha federativa, situação na qual preponderou a estruturação do governo estadual – mais especificamente da Seds de Minas Gerais – em termos da definição do problema da segurança pública, da organização dos programas de prevenção à criminalidade e da equipe de gestores técnicos:

não era um conjunto [de regras] que os estados, obrigatoriamente, necessariamente, tinham que seguir. (...) Até porque nem na área de prevenção. Porque o governo federal não tinha definido quais são os projetos de prevenção. Então quando chega o Fica Vivo!<sup>13</sup> eles ficam apaixonados. Era inédito, não tinha nenhum precedente, era algo novo (gestor entrevistado – Dutra, 2018, p. 132).

A abordagem por meio do modelo da barganha também nos permitiu identificar elementos que pautaram a negociação entre esses dois níveis de governo e, ao fazê-lo, demonstrou-se a relevância das escolhas do governo mineiro no exercício de sua autonomia. Dito de outra forma, a probabilidade de o governo mineiro estabelecer ou não uma barganha já é, em si, uma demonstração de que o comportamento dos governos estaduais diante da estratégia de coordenação federal não é automático nem homogêneo.

Vale ressaltar que o estudo de caso “extremo” (Gerring, 2006) do governo estadual aqui analisado não pode ser interpretado como uma exceção por se referir à “posição privilegiada” que Minas Gerais ocupa na Federação brasileira a partir dos critérios de população, região, produto interno bruto (PIB) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por exemplo. A excepcionalidade do estudo de caso aqui tratado se dá:

- pelos atributos que conformaram um posicionamento claro de atuação do governo mineiro nas pautas de políticas públicas aqui estudadas;
- pela possibilidade de negociação criada pelo governo estadual diante de uma estratégia de indução proposta pelo governo federal via sistemas nacionais de políticas públicas; e
- pela proposta de análise na qual a capacidade de barganhar com o governo federal ao longo dos processos de formulação e implementação de políticas públicas está para além da necessidade irrefletida de execução do recurso financeiro.

Não nos parece, portanto, satisfatório entender a trajetória da coordenação federativa na segurança pública olhando apenas para a posição do governo federal. Faz-se necessário entender os atributos dos governos estaduais ao longo do processo

---

13. O programa Fica Vivo! foi instituído em 2003, por meio do Decreto nº 43.334.

de formulação que nos permitam investigar novas perspectivas. O modelo de barganha proposto neste trabalho não reflete a posição dos 27 governos estaduais para com o governo federal na atribuição de responsabilidades pela formulação e implementação de políticas públicas, pois nem sempre haverá uma barganha entre governo estadual e federal. A capacidade de generalização deste trabalho está em avaliar se haverá negociação entre um determinado governo estadual e o governo federal diante da estratégia de indução via Sistema Nacional de Política Pública, uma vez que o modelo da barganha aqui proposto se baseia em preferências mistas a partir dos atributos existentes em um governo estadual.

Em teoria, o princípio da Federação é garantir que as unidades constituintes apresentem um equilíbrio de forças e flexibilidade entre si. Na prática, a experiência brasileira só conseguirá esse resultado ao investigarmos como a adaptação da realidade existente em cada governo estadual é um elemento conformador e não perturbador da coordenação federativa.

## 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**, n. 24, p. 41-67, 2005.

\_\_\_\_\_. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: República – livro 9. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

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

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

BALLESTEROS, Paula. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 1, p. 6-22, 2014.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. 1-23, 2020.

CANO, Ignácio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização *versus* a guerra contra o crime. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, ano 3, n. 5, p. 136-155, 2006.

COPPEDGE, Michael. **Democratization and research methods**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

COSTA, Bruno; PALOTTI, Pedro Lucas. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de coordenação e autonomia. *In*: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo; DUTRA, Walkiria Zambrzycki. Brazilian national systems of public policies: the federal bait for subnational governments to bite. *In*: INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 24., 2016, Poznań, Poland. **Proceedings...** [s.l.]: Ipsa, 2016.

DUTRA, Walkiria Zambrzycki. **A vez do governo estadual nas estratégias de coordenação em políticas públicas**: o caso de Minas Gerais nas áreas de habitação de interesse social e segurança pública. 2018. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

ELSTER, Jon. **The cement of society**: a study of social order. Cambridge, United States: Cambridge University Press, 1989.

\_\_\_\_\_. **Peças e engrenagens nas ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

\_\_\_\_\_. **Ulysses unbound**: studies in rationality, precommitment, and constraints. Cambridge, United States: Cambridge University Press, 2005.

FIGUEIREDO, Reginaldo Santana. Teoria dos jogos: conceitos, formalização matemática e aplicação à distribuição de custo conjunto. **Gestão e Produção**, v. 1, n. 3, dez. 1994. Disponível em: <bit.ly/3VkACoY>.

GERRING, John. **Case study research**: principles and practices. Boston: Cambridge University Press, 2006.

GONÇALVES, Lígia Maria. **A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto; PEREIRA, Paulo Fernando. Reflexões a respeito da necessidade de participação dos municípios na formulação e na implementação de políticas de segurança pública. **Quaestio Iuris**, v. 7, n. 2, p. 812-839, 2014.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HERMANS, Leon; CUNNINGHAM, Scott; SLINGER, Jill. The usefulness of game theory as a method for policy evaluation. **Evaluation**, v. 20, n. 1, p. 10-25, 2014.

KELLY, Anthony. **Decision making using game theory: an introduction for managers**. New York: Cambridge University Press, 2003.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 2nd ed. Boston: Little, Brown and Company, 2003.

KULAITIS, Letícia. Os desafios de um programa federativo: programa nacional de segurança pública com cidadania. **Artigos**, v. 1, n. 2, p. 150-171, 2013.

LESSA, Célia. Racionalidade estratégica e instituições. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 37, p. 1-26, 1998.

LIMA, Renato Sérgio; GODINHO, Letícia; PAULA, Liana. **Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã: a experiência brasileira**. Brasília: BID, 2014. (Textos para Debate).

MACHADO, José Ângelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MCCAIN, Roger. **Game theory and public policy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

PERES, Úrsula *et al.* Segurança pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 1, 2014.

PETERS, Guy. **Institutional theory in political science: the new institutionalism**. [s.l.]: Frances Pinter Publishers, 1999.

RIKER, William. **Federalism: origin, operation, significance**. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

\_\_\_\_\_. Federalism. In: GOODIN, Robert; PETTIT, Philip; POGGE, Thomas (Ed.). **A companion to contemporary political philosophy**. 2nd ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2007. p. 612-620.

SANTOS, Íris. **Agentes de mudança, contextos políticos e dinâmica institucional**: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor de segurança pública no Brasil. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SARTINI, Brígida *et al.* Uma introdução a teoria dos jogos. In: BIENAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE MATEMÁTICA, 2., 2004, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: UFBA, 2004.

SCHARPF, Fritz. **Games real actors play**: actor-centered institutionalism in policy research. Boulder: Westview Press, 1997.

SENTO-SÉ, João Trajano. A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 4, n. 3, p. 501-521, 2011.

SILVA, André Luis. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1167-1192, 2015.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOUZA, Bruno César. **Orçamento e segurança pública**: um estudo de caso do Fundo Nacional de Segurança Pública. 2004. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

SOUZA, Robson Sávio. **Quem comanda a segurança pública no Brasil?** Atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

SOUZA, Talles Andrade de. **A implementação da política estadual de prevenção social à criminalidade de Minas Gerais**: paradigmas, coalizões e incrementalismo. 2016. Dissertação (Mestrado) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

TEIXEIRA, Nilo. A política de integração de Minas Gerais: a “dependência de trajetória” na consolidação da política brasileira de segurança pública. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 6, n. 3, p. 369-410, 2013.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp, 1998.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DUTRA, Walkiria Zambrzycki. **Entre dois mundos**: a política de habitação em Minas Gerais e o conflito federativo. Uberlândia: Edufu, 2016.

ELAZAR, Daniel. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

MACHADO, José Ângelo. Padrões de indução de políticas sociais por meio de transferências intergovernamentais condicionadas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado, Rio Grande do Sul. **Anais...** Gramado: ABCP, ago. 2012.

## FINANCIAMENTO INTERGOVERNAMENTAL DE POLÍTICAS PRISIONAIS: CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES?

Thais Lemos Duarte<sup>1</sup>  
Natália Martino<sup>2</sup>  
Ludmila Ribeiro<sup>3</sup>  
Natália Sátyro<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

De acordo com o art. 144 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), cabe aos estados a provisão dos serviços de segurança pública, prioritariamente pelo trabalho das polícias. Nesta macrocategoria, os policiais penais que atuam nas unidades penitenciárias foram incluídos somente em 2019. A mudança recente do art. 144 indica como a área prisional foi tradicionalmente tratada como um assunto à parte do restante da segurança pública, em que pese ser a destinação primordial do serviço policial (Sinhoretto, 2018). Num país com mais de 820 mil pessoas privadas de liberdade e uma taxa de ocupação de suas prisões de 150% (FBSP, 2022), seria esperado que o sistema prisional tivesse maior importância dentro do texto constitucional e, ainda, nas políticas públicas de segurança.

No âmbito acadêmico, quando abordamos o sistema penal brasileiro, são três os pontos de destaque: i) as dinâmicas criminais dentro dos cárceres (Manso e Dias, 2017) e seus efeitos para fora dos estabelecimentos prisionais (Godoi, 2017); ii) as externalidades das políticas de encarceramento em massa (Borges, 2019); e iii) a carência de informações sobre o quanto é investido nas políticas penais (Rudnick, Costa e Bitencourt, 2021). Em geral, tais estudos tendem a sublinhar que o fortalecimento de grupos criminais, como o Primeiro Comando da Capital (PCC), está relacionado às taxas crescentes de aprisionamento das últimas três

---

1. Pesquisadora do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (Crisp/UFMG); e doutora em ciências sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). *E-mail*: <thais-duarte@hotmail.com>.

2. Doutoranda do Departamento de Ciência Política da UFMG; e pesquisadora do Crisp/UFMG. *E-mail*: <natymartino@gmail.com>.

3. Professora associada do Departamento de Sociologia da UFMG; pesquisadora do Crisp/UFMG; e doutora em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). *E-mail*: <lmir@ufmg.br>.

4. Professora associada do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFMG; coordenadora do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSoc); e doutora em ciência política pelo IUPERJ. *E-mail*: <nataliasatyro@ufmg.br>.

décadas (Feltran, 2018) e à violência que marca o cotidiano de privação nestas unidades (Manso e Dias, 2017).

Existe pouca ou nenhuma atenção às políticas prisionais do ponto de vista das etapas sequenciais de uma política pública (Lourenço e Alvarez, 2018). Soma-se a isso o fato de que pesquisas desta natureza, dentro da ciência política brasileira e, mais especificamente, dentro do campo de políticas públicas, ainda são raras e têm o foco em atos normativos e decisórios do governo federal (Ferreira, 2021) ou em estudos de caso de algum estado (Dutra, 2018b). Este caráter ainda incipiente dos trabalhos acadêmicos sobre o tema reverbera na ausência de debates comparativos entre os estados sobre, entre outros aspectos, as transferências federais para políticas prisionais. Esta é a lacuna que este texto pretende preencher.

Neste estudo, analisamos os repasses do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), criado pela Lei Complementar (LC) nº 79, de 7 de janeiro de 1994, com a finalidade de financiar políticas prisionais nas Unidades da Federação (UFs). O objetivo é entender os fatores associados aos valores repassados pelo Funpen para os estados entre 1995 e 2018. Para tanto, trabalhamos com algumas hipóteses exploratórias que serão apresentadas após melhor delineamento de nosso objeto de estudo.

## 2 O FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL (FUNPEN)

Ligado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) é o órgão do Poder Executivo cuja função é acompanhar e controlar a aplicação da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984) e as diretrizes da Política Penitenciária Nacional, emanadas, principalmente, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). Ao longo da década de 1990 e no início dos anos 2000, o Depen era uma unidade vinculada à Secretaria Nacional de Justiça do MJSP. Em 2007, com o Decreto nº 6.061, o órgão alcançou *status* de secretaria nacional, com aumento de sua capacidade e autonomia, impulsionado pela criação do Sistema Penitenciário Federal em 2006.<sup>5</sup>

No bojo da estruturação do Depen, foi criado o Funpen, como forma de induzir a melhoria dos sistemas penitenciários estaduais (Ferreira, 2021). Nos termos do art. 2º da LC nº 79/1994, o Funpen é constituído por recursos oriundos de: i) dotações orçamentárias da União; ii) doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis cedidos por organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, ou por pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras; iii) convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras; iv) confiscos ou alienações dos bens perdidos em favor da União federal, nos termos da legislação penal ou

5. Informações disponíveis em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>>.

processual penal; v) multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado; vi) fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal; vii) rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do Funpen; e viii) outras fontes que lhe forem destinadas por lei.

Entre a década de 1990 e os anos 2010, os recursos do Funpen eram transferidos via convênios, lastreados em projetos apresentados pelos governos estaduais ao Depen, sem condicionalidades impostas pela União. A partir de 2010, iniciou-se um processo de vinculação das transferências a diretrizes definidas nacionalmente, com vistas a transformar o Funpen numa espécie de mecanismo de indução de políticas prisionais nos estados (Dutra, 2018a; 2018b).

Para entender essas mudanças, buscamos as normativas de funcionamento do Funpen, que listamos no quadro 1. É interessante notar que o órgão foi criado em 1994, mas apenas em 1996 foram regulamentados os contratos de repasse aos estados, o que indica que nem mesmo o Depen tinha clareza sobre como encaminhar os recursos para a estruturação e a melhoria dos sistemas prisionais estaduais. Em 1997, foi regulamentada a possibilidade de estabelecimento de convênios com os entes estaduais. As baixas capacidades administrativas de muitos estados, porém, dificultaram um papel de indução por parte da União na área prisional, a qual ainda não tinha conseguido se consolidar como ente responsável pela implementação de uma política pública na área penitenciária (Dutra, 2018a).

**QUADRO 1**  
**Relação de normativas acerca do Funpen (1994-2020)**

Número e ano da norma	Objeto
LC nº 79/1994	Cria o Funpen, e dá outras providências.
Decreto nº 1.093/1994	Regulamenta a LC nº 79/1994, que cria Funpen, e dá outras providências.
Decreto nº 1.819/1996	Normatiza a formalização de contratos de repasse.
Instrução Normativa nº 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Normatiza a formalização de convênios.
Portaria MJSP nº 72/2017 (revogada em 2020)	Regulamenta a modalidade de transferência fundo a fundo.
Portaria MJSP nº 128/2017 (revogada em 2020)	Regulamenta a modalidade de transferência fundo a fundo.
Lei nº 13.500/2017	Cria a modalidade de transferência fundo a fundo como forma de repasse, alterando a LC nº 79.
Portaria MJSP nº 1.221/2017 (revogada em 2020)	Regulamenta a modalidade de transferência fundo a fundo.
Portaria MJSP nº 225/2018 (revogada em 2020)	Regulamenta a modalidade de transferência fundo a fundo.
Portaria MJSP nº 136/2020	Regulamenta a modalidade de transferência fundo a fundo.

Elaboração das autoras.

Em 2017, houve a regulamentação da modalidade fundo a fundo como modelo de repasse, duas décadas após as primeiras regulamentações sobre como se dariam os repasses do governo federal aos estados. Porém, como argumentam Sátyro e Cunha (2018) na análise da política de assistência social, não se trata de uma mudança de menor importância. Esta modalidade de transferência de recursos permite o aumento da cooperação efetiva entre os entes federados, visto que reduz os pressupostos burocráticos de solicitação e, depois, encaminhamento dos recursos. Isto ocorre porque o formato fundo a fundo favorece os estados com menor capacidade estatal, uma vez que as exigências são menores que em outras modalidades, o que facilita os trâmites. Trata-se de um indicativo sobre como a União começou a empreender esforços para coordenar as políticas penais junto aos entes subnacionais (Ferreira, 2021), tendo o Funpen como um dos instrumentos utilizados com este fim.

No entanto, a regulamentação dos repasses de fundo a fundo aconteceu apenas em 2020, três anos após a sua instituição. A partir deste momento, o Depen parece caminhar em sentido contrário ao da indução, dando maior autonomia aos governos estaduais e diminuindo a participação do governo federal em termos de orientação programática. Afinal, sem os convênios e os contratos de repasse, não se torna mais necessária a apresentação de projetos pelos estados, os quais anteriormente deveriam se encaixar em dadas áreas temáticas. Em razão destas alterações, a nossa análise não contempla qualquer tipo de repasse fundo a fundo, uma vez que os dados coletados se encerram em 2018, quando a normativa, apesar de aprovada, não estava sendo efetivamente utilizada, por ainda não contar com regulamentação detalhada.

Partindo dessa regulamentação estabelecida no quadro 1, nosso propósito foi entender se e como o Depen utilizou os recursos do Funpen como instrumento de indução de determinadas políticas nos estados entre 1995 e 2018. Neste ponto, é bom lembrar que o art. 3º da LC nº 79/1994 prescreve que os recursos do Funpen podem ser aplicados em uma série de ações. Entre outras, destacam-se: i) construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais; ii) aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados; iii) formação educacional e cultural do preso; iv) programas de assistência jurídica à pessoa privada de liberdade; e v) implantação de medidas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso. Para entender como as prioridades de ação mudavam ao longo dos anos, fizemos um levantamento dos dispositivos legais que regulam as transferências federais aos estados.

Todavia, só foram encontrados regulamentos que falavam sobre os usos do Funpen a partir de 2010 (quadro 2). As regras relativas à forma como os recursos deveriam ser gastos seguiram três caminhos distintos: i) qualificação de serviços

prestados aos custodiados; ii) redução do encarceramento (medidas alternativas e monitoração eletrônica); e iii) criação de vagas. Em última instância, temos que, das linhas mestras adotadas pelo Funpen nos últimos anos, somente a saúde não diz respeito à ampliação da quantidade de indivíduos sob supervisão estatal para cumprimento de uma sanção penal.

**QUADRO 2**

**Orientações da União para o direcionamento dos recursos transferidos aos estados via Funpen (2010-2016)**

Período	Enfoque	Descrição
2010-2015	Saúde	O Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP) foi criado em 2003, mas só em 2010 foram feitas portarias específicas para regular a aquisição de equipamentos de saúde para os estabelecimentos penais via Funpen. Os recursos transferidos para o Fundo Nacional de Saúde (FNS) foram cancelados ainda em 2010, dada a baixa institucionalização do programa. Entre 2011 e 2013, houve portaria específica voltada para a promoção dos Centros de Referência à Saúde Materno-Infantil do sistema prisional. O PNSSP foi revogado em 2014 e substituído pelo Plano Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP). A partir desse segundo plano, foram editadas portarias em 2014 e 2015 para o aparelhamento das unidades básicas de saúde (UBS) em estabelecimentos penais.
2011	Criação de vagas nas unidades prisionais	Em novembro de 2011, é lançado o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Penitenciário (PNASP), com o objetivo de transferir recursos financeiros aos estados para a ampliação de vagas. Foi feita uma padronização dos projetos arquitetônicos e definido um valor nacional para o custo de cada vaga.
2011-2016	Penas alternativas	Em 2011, é criada a Estratégia Nacional de Alternativas Penais (Enape), para fomentar a criação de estruturas de acompanhamento à execução das alternativas penais nos estados e municípios. O formato para o repasse de recursos foi estabelecido em 2012, enquanto entre 2013 e 2015 foram editadas portarias específicas para a criação das Centrais de Acompanhamento à Execução das Alternativas Penais (Ceapas). Em 2016, outra portaria estabelece prioridades para o financiamento destes projetos, e normas para a apresentação de propostas.
2014	Monitoração eletrônica	Em 2014, estabeleceram-se projetos-piloto de monitoração eletrônica. Em 2015, os doze primeiros convênios neste sentido foram firmados com os governos estaduais.

Fonte: Dutra (2018a).  
Elaboração das autoras.

Como já apontado por Dutra (2018a), a estratégia do governo federal tem sido editar portarias específicas para definir anualmente a destinação dos recursos do Funpen. Não há, porém, uma concentração decisória no governo federal capaz de atribuir funções específicas para os entes subnacionais, razão pela qual Dutra (2018a) considera que ainda não há, no campo das políticas penais, um sistema nacional de políticas públicas (SNPP). Dessa forma, seriam os interesses dos governos estaduais que organizariam os investimentos penitenciários, mesmo quando se trata de recursos federais, uma vez que cabe a eles apresentar projetos demandando recursos do Funpen.

De outro modo, há a proliferação de portarias com vistas a atrair projetos estaduais voltados a áreas específicas. Tal movimento indica que, a partir de 2010, tem

início um esforço federal para induzir algumas políticas na área. Ferreira (2021) destaca que, até 2009, predominavam nas políticas penais ações descoordenadas entre os entes federativos. Deste ano em diante, começam a ser identificadas iniciativas para mudar este quadro e aumentar a participação da União no cenário prisional estadual. Estas tentativas, porém, esbarraram nas diferenças entre as capacidades estaduais para atender às condicionantes federais. Segundo a autora:

na prática, o Depen reservava um grande contingente de recursos para a criação de novas vagas em estabelecimentos estaduais, mas grande parte dos entes federados não tinham (têm) capacidades técnica e administrativa nem para a identificação das reais demandas dos sistemas locais, quanto mais para a realização de estudos de viabilidade e planejamento da contratação destas obras (de grande porte e alta complexidade). Ao mesmo tempo que o Depen tinha o poder de decidir a forma e a direção em que os recursos federais seriam empregados em melhorias dos sistemas penitenciários, tornava-se extremamente dependente das capacidades burocráticas de execução pelos estados (Ferreira, 2021, p. 139).

A partir da identificação desse gargalo, o governo federal adotou outras estratégias, como a compra direta de equipamentos para posterior doação aos estados (Ferreira, 2021). Outra frente foi a mudança paulatina nas regras de transferência de recursos, de forma a facilitar os repasses, como apresentado no quadro 1, com a adoção de leis que tornavam obrigatória a execução de todos os recursos disponíveis no Funpen. Não foi uma questão de menor importância: por quase vinte anos, entre 1995 e 2015, era bastante comum o contingenciamento de recursos do Funpen, o que foi proibido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2015.<sup>6</sup> Foi nesse contexto que, em 2017, a Lei nº 13.500 tornou obrigatória a transferência de todos os recursos do Funpen para os estados e o Distrito Federal. Tal lei prescreveu que no mínimo 30% do fundo deveria ser aplicado para financiar e apoiar ações de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional. Similarmente, ainda que não tenha sido apontada uma porcentagem específica para esta finalidade, a lei previu que o Funpen deveria ser aplicado em programas de alternativas penais à prisão, formalizando um padrão de repasse iniciado em 2010 (Dutra, 2018a).

Nesse novo escopo normativo, os valores devem se dividir anualmente de acordo com as seguintes regras (art. 3º-A, § 7º, da Lei nº 13.500/2017): 30% segundo as regras do Fundo de Participação dos Estados (FPE); 30% proporcionalmente à respectiva população carcerária; e 30% de forma igualitária entre os estados. Os outros 10% dos recursos devem ser destinados aos fundos específicos dos municípios onde se encontram estabelecimentos penais, devendo ser distribuídos de forma

6. Neste sentido, ver medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, julgada em 9 de setembro de 2015.

igualitária.<sup>7</sup> Conforme estas novas diretrizes, também em 2017, as transferências passaram a ser feitas de fundo a fundo. Isto é, a União repassa aos fundos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a título de transferência obrigatória, os valores da dotação orçamentária do Funpen, independentemente de convênio ou instrumento congênere (art. 3º-A da Lei nº 13.500/2017).

As análises disponíveis na literatura, sejam sobre as normas federais (Ferreira, 2021), sejam focadas em um estado (Dutra, 2018b), demonstram a importância da relação federativa no campo das políticas penais, tendo o Funpen como uma das formas de interação dos entes. Cabe examinar se todas estas mudanças na administração do Funpen ao longo da última década impactaram o valor transferido aos diversos estados da Federação. Esta é uma entre as diversas hipóteses que mobilizamos neste texto, com vistas a entender melhor os valores recebidos pelos estados via Funpen.

### **3 O QUE DETERMINA O VALOR DA TRANSFERÊNCIA DO FUNPEN PARA OS ESTADOS?**

Para explicar o que determina a variação no valor concedido aos estados pelo Funpen, trabalhamos com cinco hipóteses: i) a demanda potencial, mensurada pelas taxas de homicídios e de pessoas privadas de liberdade; ii) os fatores político-institucionais, como o partido dos governadores e o seu alinhamento com o governo federal; iii) a capacidade estatal dos entes subnacionais e o esforço empreendido por eles; iv) a capacidade de indução do governo federal, via Depen, de certas ações, como a ampliação de vagas; e v) a dependência de trajetória, dada pelo aprendizado institucional. Passamos, a seguir, a explicitar cada uma destas cinco hipóteses.

#### **3.1 Demanda potencial**

A ideia de demanda potencial vem da área de assistência social, quando D'Albuquerque e Sátyro (2020) analisam como essa dimensão afeta os serviços socioassistenciais executados nos municípios brasileiros. Esta necessidade ou pressão pode ser entendida, na área de segurança pública, em duas vertentes: em função do legado, que poderia ser mensurado pelo tamanho da população carcerária do estado; e como decorrente da pressão das taxas de criminalidade, haja vista o entendimento político de a redução do crime ser consequência do maior encarceramento, ainda que as evidências apontem em sentido contrário (Kopittke e Ramos, 2021).

Estados com maior população prisional seriam mais pressionados a investir neste setor para garantir condições mínimas de sobrevivência dentro das prisões (Rudnicki, Costa e Bitencourt, 2021) e, afetados por esta urgência, tenderiam a

---

7. A parcela transferida diretamente aos municípios não é objeto de análise deste trabalho.

mobilizar mais o Funpen para fazer frente a estas despesas. Por sua vez, a ideia de ser duro com o crime pressiona o sistema prisional, seja pela conversão das prisões em flagrante em prisões provisórias, seja pela condenação daqueles que contam com mais de um registro policial (Vasconcelos *et al.*, 2018).

Em conjunto, é de se esperar que estados com elevadas taxas de aprisionamento e homicídio abarquem mais recursos do Funpen. As perguntas que derivam desta primeira hipótese são: há alguma relação das transferências com o tamanho da população carcerária de um estado? Há correlação entre as transferências e as taxas de homicídios?

### 3.2 Performance partidária

Na área de políticas sociais, há a hipótese clássica de que a ideologia é importante para o entendimento das políticas públicas (Iversen e Soskice, 2006). Se isso é forte em estudos sobre a expansão dos regimes de bem-estar social, tornou-se um campo de disputa a partir da década de 1980, dentro do debate sobre a crise ou a readequação destes regimes aos tempos de austeridade (Vieira e Benevides, 2016). Nessa linha, Sátyro (2013) indica que, em tempos de crise, os constrangimentos institucionais e fiscais minimizam o peso da ideologia, que seria mensurada pela orientação política do partido no poder.

Nos últimos anos, a ciência política tem se empenhado em demonstrar como e em que condições os partidos fazem diferença na atuação estatal, tanto em tempos de investimento social quanto de desmantelamento de regimes de proteção social. Se, no Brasil, há pouca margem para discordar de que diferentes projetos de Estado por parte dos governos impactam as políticas sociais (Sátyro, 2021; Vieira e Benevides, 2016), na Europa, por exemplo, a controvérsia é grande (Rueda e Barneo, 2005; Iversen e Soskice, 2006; Gingrich e Hausermann, 2015).

Especificamente na área de segurança pública, Santos, Gontijo e Amaral (2015) sublinham que o gasto tende a ser mediado pelo partido dos governadores, porquanto existiria maior preocupação do espectro político-ideológico à direita com as atividades voltadas para o controle social, entre as quais se incluem as prisões. No entanto, as discussões sobre políticas prisionais contrariam as hipóteses clássicas de direita e esquerda, de forma que políticos e partidos de todo o espectro ideológico se movimentam entre proposições ora voltadas a aumentar o encarceramento e a severidade das penas (Azevedo e Cifali, 2015), ora destinadas a aumentar as garantias processuais na justiça criminal, possibilitando outras formas de sanção penal que não a privação de liberdade (Campos e Azevedo, 2020).

Esses limites partidários pouco nítidos entre os espectros da direita e da esquerda parecem ocorrer também quando a temática é o financiamento. De forma geral, podemos indicar que a onda neoliberal dos anos 1990 significou o

início de privatizações prisionais, com a concessão para a administração privada de algumas unidades que, já nos anos 2000, começaram a ser revertidas em alguns estados (Braga *et al.*, 2018). Este movimento, porém, não está especificamente ligado a ideologias partidárias, uma vez que o alto corporativismo das forças de segurança, em geral ligadas à direita, tende a rechaçar a proposta, que também não tem apoio da esquerda, tradicionalmente contrária à privatização de serviços públicos.

Aqui, nossa pergunta é dupla: no que se refere às transferências federais para os estados, são as filiações partidárias do presidente e do governador que contam ou outros fatores da dinâmica política importam mais? Esta pergunta traz em si duas hipóteses: i) quando há alinhamento do partido do governador com o partido do presidente, há incremento nos valores das transferências do Funpen para os estados; e ii) partidos distintos fazem diferentes investimentos no sistema prisional. Se a direção da hipótese de alinhamento político nos é clara, ou seja, o alinhamento entre o presidente e os governadores levaria ao aumento de transferências, a direção da hipótese sobre os partidos não o é. Mais investimento público pode significar mais vagas para reforço da política de encarceramento e maior qualificação dos espaços carcerários, ou, ainda, maior investimento em penas alternativas ou ações para egressos (Azevedo e Cifali, 2015). Em qualquer um destes casos, nos parece possível que tanto partidos à direita quanto à esquerda possam estar vinculados ao aumento de repasses (Campos e Azevedo, 2020). Para minimizar esta falta de clareza teórica do que esperar, não utilizaremos classificações trazidas pela literatura de ciência política com relação à ideologia dos partidos, mas as próprias siglas como nossas medidas. Ou seja, reduzimos a hipótese à comparação da *performance* dos partidos dos estados.

### 3.3 Esforço e capacidade estatal

Outra dimensão que precisa ser considerada é o esforço por parte do governador em uma determinada política pública. Tal dimensão tende a ser determinante, na medida em que indica a importância que aquela agenda tem no projeto de governo, o que resulta em espaço no orçamento estadual. Como apontado na seção 2, as diferenças nas capacidades estaduais no que tange às políticas penais já foram indicadas pela literatura como uma das dificuldades de indução encontradas pelo governo federal em alguns dos instrumentos mobilizados a partir de 2009 (Ferreira, 2021). Resta saber se, no que tange ao Funpen, esta dimensão é relevante.

Nos estudos das políticas sociais, uma medida clássica de esforço é a porcentagem de gasto em uma política específica sobre o gasto total executado (Sátyro, 2021). No nosso caso, este esforço pode ser medido tanto pelas despesas gerais dos estados com investimento por habitante quanto pelas contrapartidas realizadas pelos estados. As contrapartidas são uma exigência em alguns dos repasses e, portanto, sugerimos que, quanto maior a capacidade de responder a estas demandas, maior

também serão as transferências recebidas. Assim, analisamos o limiar entre capacidade estatal e esforço *stricto sensu*.

A terceira hipótese, portanto, é sobre o quanto a capacidade estatal importa nas políticas penitenciárias. A literatura é farta em estudos sobre a implementação de políticas públicas no nível local e o desenvolvimento de capacidades para esse fim (Bichir, 2016; Sátyro e Cunha, 2018; Aguiar e Lima, 2019), ressaltando a capacidade estatal como um fator decisivo. Perguntamos, então, se um estado com maior capacidade estatal tende a conseguir mais transferências do que aqueles com menores capacidades (Geddes, 1994; Weiss, 1998; Cingolani, 2013; Aguiar e Lima, 2019; Gomide e Boschi, 2016; Grin *et al.*, 2018).

Na análise do gasto com segurança pública, Santos, Gontijo e Amaral (2015, p. 127) sublinharam que “a variável receita estadual como *proxy* de capacidade fiscal conseguiu captar o impacto da capacidade financeira dos estados sobre a política pública”. A nossa hipótese é que o mesmo acontece quando as transferências do governo federal para o estadual na área prisional são o foco de atenção. Para testar esta dimensão, utilizaremos como indicador a capacidade fiscal, medida pela despesa em investimento realizada por cada um dos estados. Essa variável indica, de certa forma, o quanto cada estado pôde gastar livremente para construir novas políticas públicas.

### 3.4 Indução de agenda

Os planos nacionais de segurança pública (2000, 2003, 2007 e 2017) constituíram e estruturaram o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), estabelecendo regras razoavelmente claras sobre os condicionantes que os estados deveriam observar para ter acesso a estes financiamentos (Costa e Grossi, 2007; Bueno, 2017; Madeira e Rodrigues, 2015). Nesses planos, o sistema prisional era apresentado como uma agenda à parte, que merecia tratamento mais detalhado e, por isso, ficaria a cargo do Depen estabelecer a agenda da área, por meio da gestão do Funpen. Para entender como esta seara foi sendo guiada por eixos temáticos, na seção 2, revisamos a regulamentação do Funpen (quadro 2). As normativas estabelecidas indicam que a criação de vagas, o fomento às penas alternativas e a monitoração eletrônica são temas que merecem destaque dentro do sistema penitenciário nacional.

Observamos que historicamente há uma preferência do órgão por repasses para a ampliação do sistema prisional em relação às demais rubricas, uma vez que esta tende a ser vista como a política penal por excelência. Basta lembrar que, nos últimos vinte anos, as taxas de encarceramento cresceram de forma exponencial em todos os estados brasileiros, mas a taxa de superlotação se manteve estável, no patamar de 1,5 pessoa por vaga (FBSP, 2022). A hipótese decorrente desta constatação

é que o Funpen tende a apoiar prioritariamente o estado preocupado em estruturar seu sistema prisional, por meio da ampliação de vagas.

Em 2011, foi criado o PNASP. Alguns anos mais tarde, o relatório de avaliação desse programa indicava que seu maior mérito foi a transferência “de R\$ 1.195.311.942,60 em 2016, com a meta de criar 45.730 novas vagas no sistema prisional, por meio de 99 obras” (Brasil, 2017, p. 3). Não há dúvidas de que o Funpen serviu, no período de 2011 a 2017, à estruturação dos sistemas penitenciários estaduais, por meio da criação e da ampliação de vagas. Em 2014, foi criado o PNAISP. Com isso, esperava-se que o Funpen passasse a apoiar mais as ações relacionadas a este programa, em detrimento das voltadas à ampliação de vagas, o que significaria reorientar as ações estaduais para o alcance dos recursos federais.

Embora a literatura indique que essas portarias não foram suficientes para colocar no governo federal a coordenação efetiva das políticas penais e estruturar um SNPP no campo (Dutra, 2018a), há inequivocamente uma tentativa da União de ocupar, aos poucos, esta posição (Ferreira, 2021). Resta saber se isso produziu efeitos na distribuição dos recursos do Funpen. Logo, a quarta hipótese é que os recursos tendem a ser maiores se o estado se propõe a atuar nas áreas prioritárias deste fundo, com destaque para o aumento do número de vagas, um gargalo premente do sistema prisional (Ribeiro e Diniz, 2020). A pergunta que deriva desta hipótese é a seguinte: ações destinadas à ampliação do sistema prisional, ao desenvolvimento e à implementação de alternativas penais, à inserção de egressos do sistema prisional e ao monitoramento eletrônico recebem uma quantidade maior de recursos do que as destinadas a outros temas, como educação e profissionalização de presos?

### **3.5 Aprendizado institucional e dependência de trajetória**

Há uma hipótese importante da literatura de ciência política que diz respeito à dependência de trajetória na área de segurança pública (Teixeira, 2013). Parte-se do princípio de que uma determinada estratégia, voltada à redução do crime ou ao acesso a recursos, quando empregada de forma bem-sucedida, tende a ser novamente mobilizada pelos governadores (Ribeiro e Lopes, 2018).

A nossa última hipótese é que os estados que alcançaram recursos do Funpen nos anos anteriores tendem a acioná-lo novamente por terem aprendido com o processo. A ideia é que eles passam a ter certa bagagem cognitiva sobre como alcançar o sucesso (Teixeira, 2013). Ou seja, existiria uma sequência de acionamentos para o alcance de mais recursos, já que a área do sistema prisional tende a ser, historicamente, carente de recursos para fazer frente a ações que variam da ampliação de vagas até a implementação de políticas de saúde pública (Dutra, 2018a).

Para testar essa última hipótese, criamos duas perguntas. A primeira é em que medida a quantidade de acordos (convênios, contratos e doações) celebrados pelo Funpen com os estados em cada ano afeta o valor dos repasses.<sup>8</sup> Partimos do princípio de que, uma vez desvendado o caminho das pedras, os estados tendem a acionar mais este mecanismo, porque já dominam as regras sobre como ser bem-sucedido, ou seja, já alcançaram um aprendizado institucional (Sátyro e Cunha, 2018). A segunda pergunta é de que maneira a quantidade de recursos recebidos no ano anterior afeta a alcançada no ano subsequente. Nesse caso, o questionamento caminha na lógica da dependência de trajetória, uma vez que o estado passa a acreditar que pode contar com os recursos do Funpen, em vez de investir diretamente neste setor. Com isso, passaria a pedir mais recursos, de maneira que os repasses seriam crescentes ano após ano.

#### 4 ALGUMAS NOTAS SOBRE OS DADOS

Os dados utilizados neste artigo foram extraídos do relatório anual do Depen, que sistematiza as transferências de recursos do Funpen celebrados com pastas estaduais ligadas ao âmbito prisional. Todos estes documentos foram acessados em formato PDF, sendo que cada arquivo correspondia a uma UF, com informações sobre os repasses efetuados no período entre 1995 e 2018. Nesses relatórios, estão disponíveis informações sobre o tipo de instrumento que viabilizou a transferência (convênio, doação direta ou contrato); o número, o objeto e o valor transferido pelo Funpen; a contrapartida fornecida pelo estado; e o total geral da quantia empregada naquela ação. Todas estas informações foram inseridas em uma base de dados no Excel, cuja unidade de análise era a transferência *per se*, constituindo um universo de 2.004 casos.<sup>9</sup>

Após a construção do banco de dados, os valores transferidos foram categorizados conforme sua natureza. Criamos quinze códigos distintos, que nos permitiram compreender a finalidade daquele recurso, quais sejam: i) construção de unidades prisionais; ii) compra de material de segurança; iii) fomento à política de egressos; iv) desenvolvimento de ações voltadas ao trabalho intramuro; v) realização de mutirões carcerários; vi) fomento à política de alternativas penais; vii) ações de acesso à saúde; viii) ações de acesso à educação; ix) ampliação e reforma de unidade prisional; x) capacitação de servidores da administração prisional; xi) cadastro e controle da população carcerária; xii) fomento à política de monitoração eletrônica; xiii) aparelhamento do sistema prisional; xiv) fomento à assistência jurídica; e xv) outros.

---

8. Como destacado na seção 2, os repasses fundo a fundo não serão incluídos nessa análise, porque a lei que os regulamentou foi aprovada em 2020 e nossos dados se encerram em 2018.

9. Vale destacar que não tivemos acesso às informações sobre a soma executada em âmbito estatal, isto é, quanto dos recursos concedidos pelo Funpen foi efetivamente executado para o desenvolvimento de ações, de modo que coletamos apenas os dados sobre o montante remetido.

A partir do banco de dados original, em que a unidade de análise era o repasse, elaboramos uma segunda base para dispor as informações por estado e por ano. Com isso, seria possível analisar o total de repasses no ano, os valores remetidos conforme a natureza de cada repasse (por exemplo, o valor total transferido para ações de ampliação do sistema prisional), a contrapartida do estado e o valor total do repasse. Foi construída uma base de dados no formato de painel, com 648 casos, referente aos 27 estados da Federação, com os repasses anuais recebidos entre 1995 e 2018.

Para torná-los compatíveis entre si, os valores foram ajustados ao índice de inflação de dezembro de 2020, tomando como referência o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).<sup>10</sup> Foram também criadas variáveis binárias que identificavam se os repasses tinham acontecido via convênio, contrato ou doações; bem como se o dinheiro recebido era destinado a qualquer um dos quatro temas prioritários do Funpen ao longo do período analisado, quais sejam: i) saúde; ii) ampliação de vagas; iii) alternativas penais; e iv) monitoramento eletrônico.

Guiados pelas nossas cinco hipóteses, coletamos informações complementares, como: i) o contingente populacional de presos por estado, tal como apresentado pelo Depen;<sup>11</sup> ii) as taxas de homicídios disponibilizadas pelo Mapa da Violência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);<sup>12</sup> iii) a estimativa da população de cada estado por ano, de acordo com o IBGE;<sup>13</sup> iv) as despesas em investimento ano a ano por estado, disponibilizadas no Ipeadata;<sup>14</sup> e v) os dados sobre o governador e seu partido político, como os agregados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).<sup>15</sup>

Entretanto, não foi possível coletar todas as informações de forma integral, constatando-se a pouca cultura de sistematização e tratamento de dados – o que já foi salientado em outras pesquisas sobre a questão prisional no Brasil (Rudnicki, Costa e Bitencourt, 2021; Ferreira, 2021). Informações básicas, como o quantitativo de presos por estado na década de 1990, não estavam disponíveis para todos os anos, sendo que os dados desta natureza só se tornam regulares a partir de 2004. Para suprimir esta lacuna, inicialmente, os estados foram questionados via Lei de Acesso à Informação (LAI). Somente São Paulo respondeu com os números que nos interessavam. Os demais se limitaram a dizer que não possuíam as informações e não poderiam fornecer a quantidade de presos e vagas para o período anterior a 2005.

10. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>>.

11. Disponível em: <<https://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>>.

12. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>>.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3Bx0rK1>>.

14. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>.

15. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas>>.

A solução foi imputar a quantidade de presos para os anos ausentes, quais sejam, 1997, 1998, 1999 e 2002. Para tanto, foram utilizadas como parâmetro a taxa de crescimento da população estadual nesse período e a taxa de crescimento da população prisional observada nos anos anteriores (1995-1996) e subsequentes (2003 em diante).

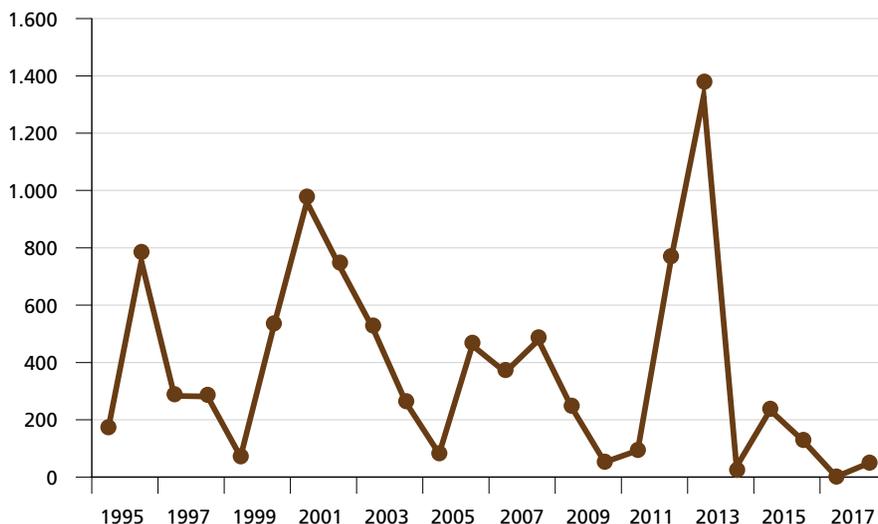
Nas seções seguintes, procederemos às análises dos repasses federais efetuados aos estados entre 1995 e 2018. Inicialmente, descrevemos como eles se distribuem no tempo e entre os estados. Depois, tentaremos explicar os valores transferidos pelo Funpen aos estados nesses 23 anos de análise. Por fim, testaremos as hipóteses da pesquisa, controlando pelo efeito fixo dos estados e do tempo.

## 5 UMA LUPA SOBRE OS REPASSES FEDERAIS AOS ESTADOS

A primeira atividade que propomos para a análise dos recursos transferidos via Funpen entre 1995 e 2018 é a busca por padrões. Para tanto, focalizamos o comportamento: i) dos valores repassados, o que permite indicar se há um aporte relativamente estável, ou mesmo tendências de aumento ou redução da participação da União no financiamento das políticas penitenciárias; e ii) da finalidade dos recursos, o que indicaria se os valores transferidos tiveram direcionamentos específicos, apontando para a indução de determinadas políticas no sistema prisional.

Considerando-se todos os convênios firmados por ano (corrigidos para valores de dezembro de 2020), temos um total de mais de R\$ 9 bilhões (R\$ 9.050.149.032,61), com uma média de repasse anual próxima de R\$ 390 milhões, sendo que os dois anos com mais investimentos federais na área penitenciária foram 2001 e 2013 (gráfico 1). Estes marcos se deram em administrações federais de linhas políticas distintas, desenvolvidas, respectivamente, por Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Similarmente, os valores mais baixos se espraíram por todas as administrações federais: FHC (PSDB, 1999), Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2005 e 2010), Dilma Rousseff (PT, 2014) e Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB, 2017). A partir de 2015, foi investido um montante significativamente menor em comparação aos anos anteriores.

GRÁFICO 1  
**Valores repassados por ano pelo Funpen<sup>1</sup> (1995-2018)**  
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Depen.

Elaboração das autoras.

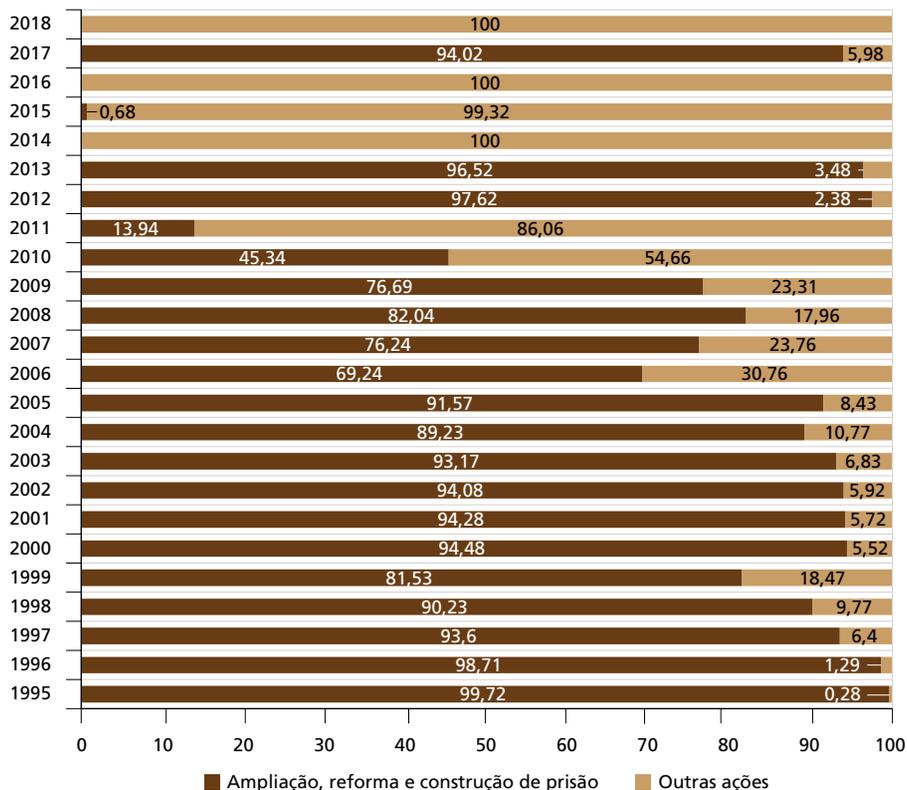
Nota: <sup>1</sup> Corrigidos para valores de dezembro de 2020.

Obs.: A média anual de repasses foi de R\$ 393.484.740,50. O ano em que o repasse teve o valor mais baixo foi 2017, com R\$1.420.703,98. Em 2013, verificou-se o repasse mais alto da série, de R\$ 1.395.578.651,68.

Quanto à finalidade dos recursos, observa-se que a maior parte deles, nos anos iniciais do Funpen, foi destinada à construção, ampliação e reforma de unidades prisionais, talvez em um esforço de estruturação dos sistemas penitenciários estaduais (gráfico 2). A partir de 2006, quando o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) começa a ser gestado, outras destinações passam a atrair mais investimentos, o que ficou acentuado a partir de 2010, marco final do programa. No entanto, alguns anos se configuraram como exceções a esta nova tendência. Em 2012, 2013 e 2017, voltou a ser prioridade a construção, ampliação e reforma de unidades.

Em específico, em 2012 e 2013, logo após ser lançado o PNASP, investiu-se na constituição dos sistemas prisionais (Brasil, 2017). No período subsequente, imperaram repasses ao desenvolvimento de outras políticas penais, indicando que não há uma agenda clara que possa ser atrelada aos períodos governamentais.

GRÁFICO 2  
 Natureza dos recursos do Funpen por ano (1995-2018)  
 (Em %)



Fonte: Depen.  
 Elaboração das autoras.

Para entender essa trajetória, e buscando identificar os componentes da categoria “outras ações”, indicada no gráfico 2, colocamos uma lupa nos repasses efetuados a partir de 2010, quando entraram em vigor as novas regulamentações relacionadas ao Funpen e ao PNASP (Dutra, 2018a). Nota-se que o foco dos montantes seguiu sendo o estabelecimento penal, com ações voltadas ao controle destes espaços (tabela 1). Não por acaso, com maior frequência em relação a outras destinações de transferências, 6,27% dos recursos repassados em todo o período de análise se voltaram para a compra de material de segurança. Como segunda maior distribuição, estão os montantes destinados ao aparelhamento do sistema prisional.

Nas destinações que se diferenciam daquelas voltadas à manutenção da ordem e da segurança nas unidades penitenciárias, a criação do PNAISP, em 2014, é uma referência. Sua publicação coincidiu com o aumento da proporção ocupada

por ações de saúde nas transferências anuais, correspondendo a 10,62% e 19,70% dos recursos recebidos pelos estados em 2014 e 2015, respectivamente, mostrando uma ampliação de agendas. Nos anos posteriores, estas proporções retomaram ao patamar anterior, voltando a oscilar entre zero e pouco mais de 1%.

TABELA 1

**Detalhamento da destinação de recursos, excetuados aqueles para construção, ampliação e reforma de unidades (2010-2018)**  
(Em %)

	Saúde	Aparelhamento do sistema prisional	Capacitação de servidores da administração prisional	Compra de material de segurança	Desenvolvimento de ações voltadas ao trabalho intramuro	Fomento à assistência jurídica	Fomento à política de alternativas penais	Fomento à política de egressos	Fomento à política de monitoração eletrônica
2010	4,41	21,64	7,26	0,00	3,57	0,00	17,19	0,58	0,00
2011	3,76	49,42	1,77	18,83	1,07	1,88	9,33	0,00	0,00
2012	0,07	0,18	0,30	0,00	0,00	0,00	0,48	1,34	0,00
2013	0,00	0,05	0,00	2,34	0,15	0,00	0,20	0,10	0,63
2014	10,62	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,23	13,38	59,76
2015	19,70	1,54	0,00	9,33	14,31	0,00	15,26	0,00	39,16
2016	1,09	28,57	0,00	58,33	0,00	0,00	12,00	0,00	0,00
2017	0,00	6,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2018	0,00	2,10	0,00	49,35	0,00	4,44	44,11	0,00	0,00
<b>Total<sup>1</sup></b>	<b>2,05</b>	<b>3,71</b>	<b>0,29</b>	<b>6,27</b>	<b>1,42</b>	<b>0,14</b>	<b>3,66</b>	<b>0,51</b>	<b>4,04</b>

Fonte: Depen.

Elaboração das autoras.

Nota: <sup>1</sup> Refere-se à participação de cada tipo de destinação no total de recursos repassados pelo Funpen aos estados.

As iniciativas de fomento às penas alternativas, que ganharam portarias específicas entre 2013 e 2016, também parecem ter se refletido nas transferências anuais, em especial a partir de 2014. Estas ações saíram da posição de receber menos de 1% dos recursos para atingir 16,23% (2014), 15,26% (2015) e 12% (2016), caindo para nenhum recurso em 2017. Por fim, o estabelecimento dos projetos-piloto de monitoração eletrônica, a partir de 2014, parece ter sido a ação que resultou em maior impacto imediato na diversificação das políticas financiadas pelo Funpen. Chegaram a receber 59,36% dos valores em 2014 e 39,16% em 2015. No ano seguinte, porém, nada foi destinado a esta temática.

Essa descrição geral ajuda a identificar dois momentos nos repasses do Funpen aos estados entre 1995 e 2018. Até 2010, não existia um mote na política de indução federal, de modo que os recursos eram repassados a partir da apresentação de propostas pelos estados. Apesar da falta de instrumentos de indução federal, a maior parte destes repasses foi destinada à criação de vagas. O cenário é coerente com os achados da literatura da área, segundo a qual, em vários estados, o fim dos anos 1990 e a primeira década do século XXI viram os sistemas penitenciários serem constituídos efetivamente. Neste período, observa-se a construção

de penitenciárias para substituir as cadeias públicas e vê-se a criação de estruturas burocráticas estaduais para gerenciar as políticas penitenciárias (Cruz, 2010; Oliveira, 2018; Martino, 2019; Godoi, Araújo e Mallart, 2019).

A partir de 2010, momento em que as portarias federais começaram a posicionar o Funpen como possível indutor de políticas específicas, tem-se um cenário de maior diversificação dos repasses. Foram lançados projetos de estruturação do sistema prisional (PNASP), de fomento à saúde dos encarcerados (PNAISP) e de ampliação de alternativas penais. Essas ações receberam repasses importantes do Funpen, embora com montantes financeiros reduzidos, se comparados à soma dos recursos destinados historicamente à categoria de construção, reforma e ampliação de prisões, que parece ser vista como a principal destinação do Funpen (Brasil, 2017). Este padrão não se manteve nos últimos anos. Em 2017, porém, o escopo dos repasses mudou novamente, voltando a focalizar a ampliação, a construção ou a reforma das unidades prisionais. Em 2018, este se transformou mais uma vez, para dar ao fomento de alternativas penais maior importância. Seria importante o desenvolvimento de estudos a partir de 2018, a fim de compreender a evolução dos repasses em um recorte temporal mais recente e avaliar o impacto das novas diretrizes impostas a partir de 2017, como a legislação de repasse fundo a fundo, que viria a passar por nova regulamentação em 2020.

Se os dados mostraram uma inconstância de padrões ao longo dos anos, é possível indicar que sempre se manteve no cerne do Depen o investimento na ampliação de vagas prisionais, seja a partir da reforma das instituições penais existentes, seja mediante a construção de novos estabelecimentos carcerários. Não à toa, o montante total de recursos do Funpen destinados a esta natureza é significativamente maior do que o empregado em ações com outras finalidades, de forma que os repasses caem substantivamente quando as transferências anuais focalizam outras iniciativas. Do universo total de repasses realizados no recorte temporal em análise, 86,55% se voltaram à unidade prisional, em detrimento de outros tipos de mobilizações.

## 6 DISTRIBUIÇÃO ESTADUAL: QUEM RECEBE MAIS?

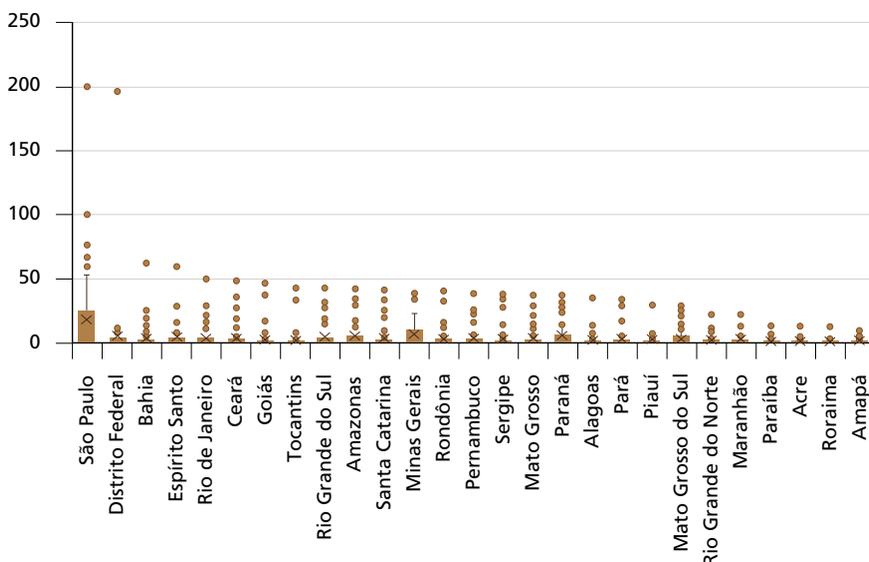
A discrepância entre os repasses recebidos por estado da Federação é relativamente alta ao longo do período analisado, considerando-se os valores totais corrigidos para dezembro de 2020. O gráfico 3 evidencia as dispersões dos recursos transferidos para cada estado, dos quais retiramos um repasse efetuado para São Paulo em 1996, cujo montante ultrapassava R\$ 440 milhões,<sup>16</sup> destinados à

---

16. O valor total foi de R\$ 447.858.773,11, a preços de dezembro de 2020.

construção de unidades prisionais para a desativação do Complexo do Carandiru,<sup>17</sup> claramente um caso extremo. Em conjunto, Alagoas, São Paulo, Distrito Federal e Bahia parecem ter maior dispersão nos valores recebidos. Logo após o caso paulista, Alagoas recebeu o segundo maior montante, destinado também à reforma de uma de suas unidades prisionais. De outro modo, estados como Acre, Paraíba, Roraima e Amapá sofreram menor dispersão das transferências remetidas pelo governo federal.

GRÁFICO 3  
**Dispersão dos valores repassados pelo Funpen, por UF (1995-2018)**  
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Depen.  
 Elaboração das autoras.

A comparação entre as fatias dos valores repassados a cada estado é explicitada no gráfico 4, no qual são apontadas as porcentagens das transferências do governo federal que chegaram a cada um. Dele foi retirado o estado de São Paulo, já que seu predomínio dificulta a visualização dos dados relativos aos demais estados. São Paulo, sozinho, recebeu quase R\$ 3 bilhões (R\$ 2.944.547.494,89) ao longo dos anos, o correspondente a 32,54% das transferências feitas pelo Funpen aos estados no período. Sem São Paulo, o estado de Minas Gerais ficou com o protagonismo,

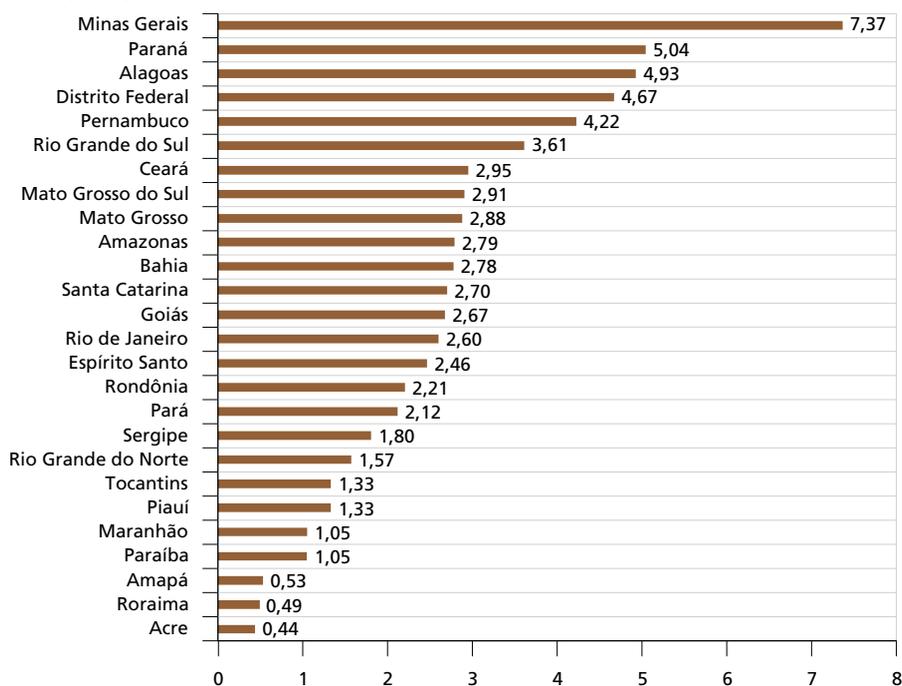
17. A Casa de Detenção de São Paulo, conhecida mais popularmente como Complexo do Carandiru, foi inaugurada na década de 1920 na capital paulista, tendo sido palco de um massacre de presos em outubro de 1992. O fato, que gerou repercussão internacional, dadas as violações de direitos humanos que o marcaram, produziu uma mudança na política penal estadual, iniciando um processo de expansão no número de vagas prisionais e de interiorização dos cárceres (Silvestre, 2012; Dias, 2011; Feltran, 2018).

recebendo 7,37%, seguido do Paraná, com 5,04% do montante, e de Alagoas, com 4,93%. Na outra ponta, Acre, Roraima e Amapá não chegaram a receber nem 1% dos valores: ficaram com 0,44%, 0,49% e 0,53% dos recursos, respectivamente.

GRÁFICO 4

**Proporção dos valores destinados pelo Funpen às UFs<sup>1</sup> (1995-2018)**

(Em %)



Fonte: Depen.

Elaboração das autoras.

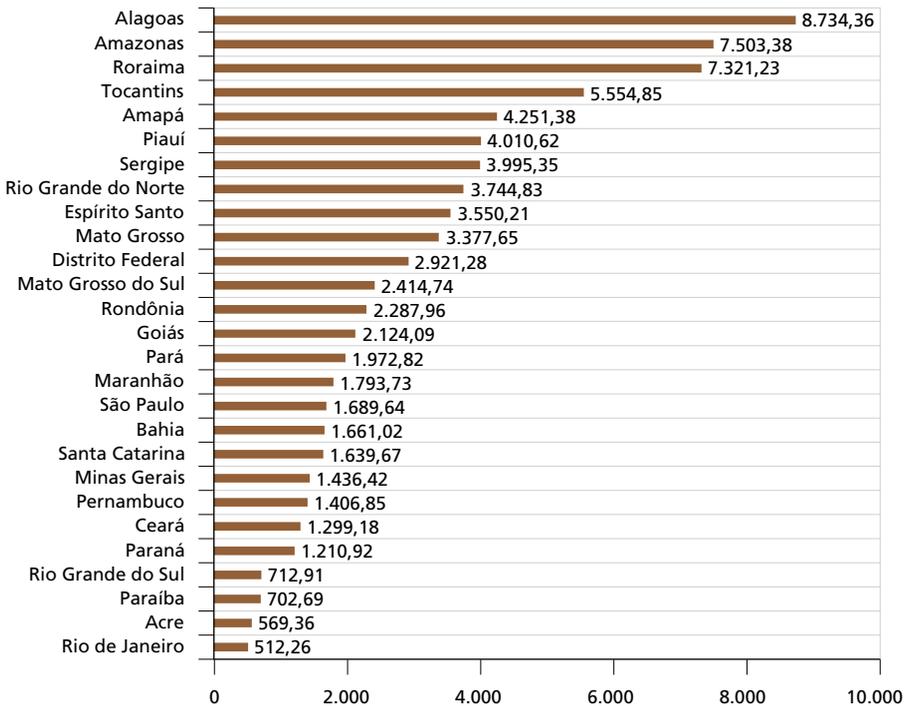
Nota: <sup>1</sup> Exceto São Paulo.

Esses dados desconstruem, em alguma medida, a hipótese de que os repasses são efetuados conforme o tamanho da população prisional. Ainda que São Paulo e Minas Gerais componham historicamente os maiores universos de presos do país, Alagoas e Paraná não apresentam esta característica. O Rio de Janeiro, que há anos compreende a terceira maior população prisional do Brasil, está na 15ª posição em termos percentuais de recebimento das transferências do Funpen. A média de repasses por preso realizada para cada UF ao longo dos anos (gráfico 5) confirma esta distorção, ao apontar que estados que, à primeira vista, parecem abocanhar pouco dos recursos federais, como Roraima, são os que recebem mais dinheiro proporcionalmente. Campeões nos números absolutos, São Paulo e Minas Gerais caem, respectivamente, para a 17ª e a 20ª posições.

GRÁFICO 5

Média de valores por custodiado repassados pelo Funpen, por UF (1995-2018)

(Em R\$)



Fonte: Depen.

Elaboração das autoras.

Ao analisarmos os valores repassados pelo número de presos, Alagoas, Amazonas e Roraima são os estados que se tornam campeões no recebimento de verbas do Funpen. Este quadro geral esconde, contudo, uma série de variações anuais. São Paulo, por exemplo, chegou a receber 58,45% dos recursos em 1996, mas não recebeu nada em 2010. Por seu turno, o Acre, após sucessivos anos praticamente sem receber qualquer recurso do Funpen, em 2010, recebeu 27,04% do total. Não parece existir um padrão claro nos repasses. Na tentativa de mostrar como as transferências variam ao longo do tempo nas 27 UFs do país, construímos o gráfico 6. Como se pode ver, os picos de cada estado ocorreram em anos distintos entre si, indicando a inexistência de uma política de indução do Depen via Funpen que beneficiasse o sistema penitenciário de forma geral.

Poderíamos lançar como hipótese explicativa, para os padrões vislumbrados no gráfico 6, que situações de massacres prisionais, com rebeliões e mortes de presos, ensejariam maiores repasses aos estados que sofrem com este problema.

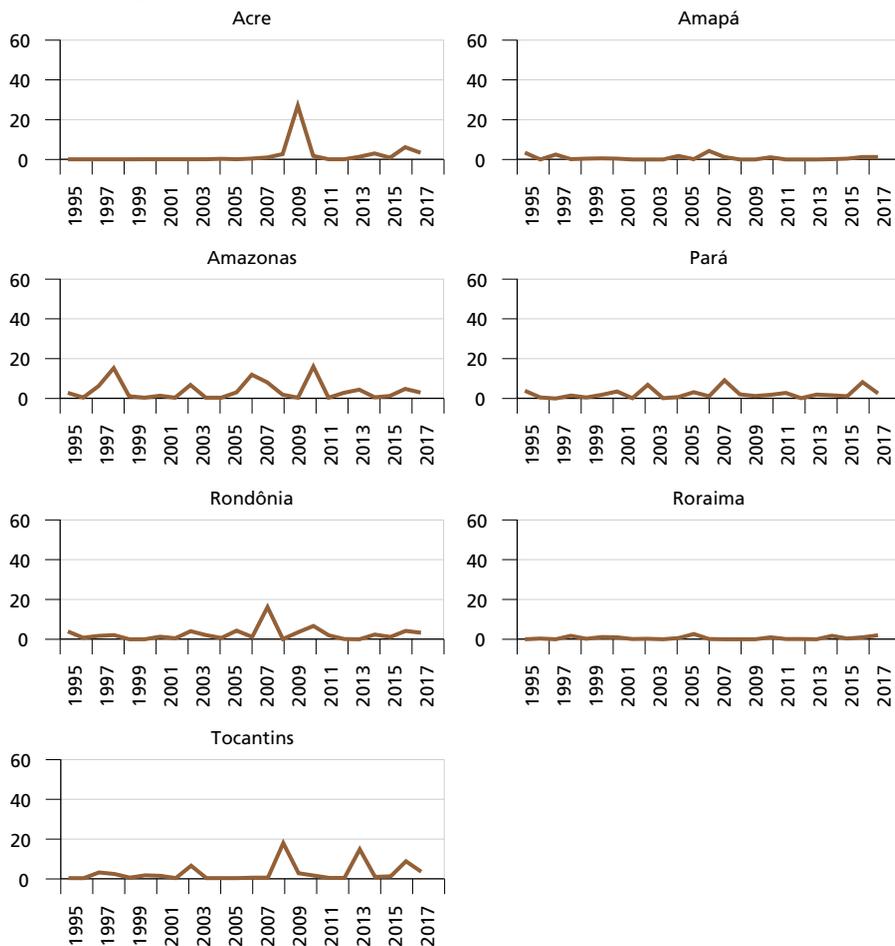
Esta suposição, em alguma medida, se sustenta em estados como o Maranhão, cujo montante de repasses cresceu em 2014, quando ocorreu o motim no Complexo de Pedrinhas, bastante noticiado pela imprensa nacional (Fellet, 2014). Também pode ser reforçada no caso do Rio Grande do Norte, que apresentou aumento substancial das transferências federais em 2017, quando ocorreu o massacre de Alcaçuz (Melo e Amarante, 2019). Encontra lastro ainda em São Paulo, que teve crescimento de repasses em 2001, ano da megarrebelião dos presídios paulistas, e 2006, ano de novas rebeliões nos presídios, somadas aos ataques nas ruas de São Paulo, comandados pelo PCC (Manso e Dias, 2018).

Entretanto, tal hipótese não se sustenta quando analisamos outros estados, onde rebeliões de grande repercussão midiática não ensejaram picos de transferência de recursos. Este é o caso de Pernambuco, que enfrentou rebeliões no Complexo do Curado em 2015 (Sobe..., 2015), sem que este problema reverberasse em aumento de verba recebida. De outro modo, Roraima e Amazonas foram locais marcados por motins e mortes em prisões no final de 2016 e no início de 2017 (Brasil, 2018) e, mesmo assim, não receberam maiores repasses. Ou seja, para além de motins e rebeliões, parecem existir outros fatores que desempenham papel de destaque na determinação do valor recebido pelos estados, o que merece ser investigado em outras análises.

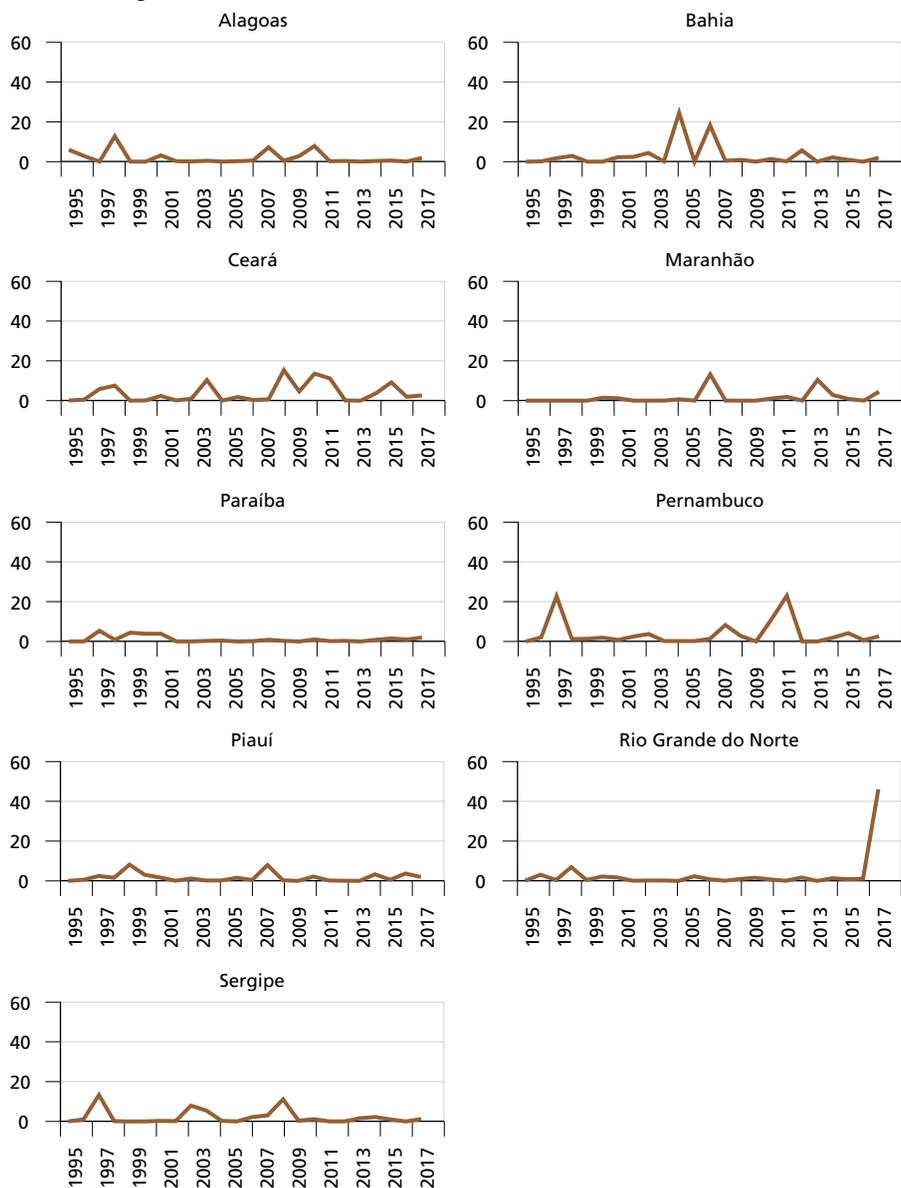
Quanto à finalidade dos recursos, todas as UFs receberam essencialmente verbas para ampliação, construção e reforma de unidades prisionais, indicando ser esta a prioridade do Depen. O Acre foi o único estado que recebeu maior proporção de verbas para outras ações, embora também tenha sido beneficiado com transferências significativas voltadas para a estruturação de seus cárceres.

GRÁFICO 6  
Repasses do Funpen efetuados por ano para cada UF (1995-2017)  
(Em %)

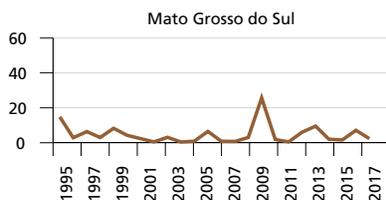
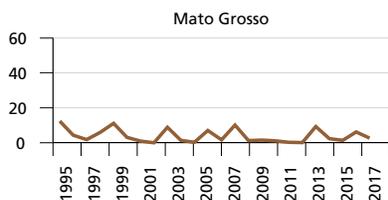
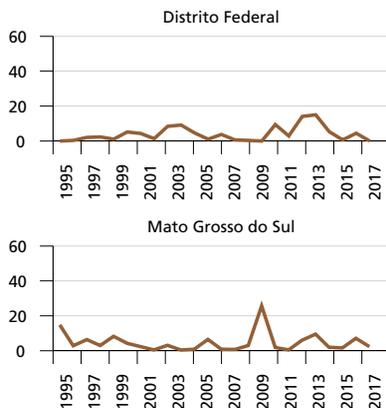
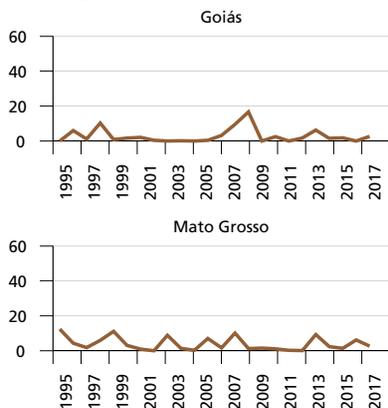
6A – Região Norte



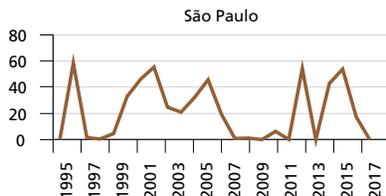
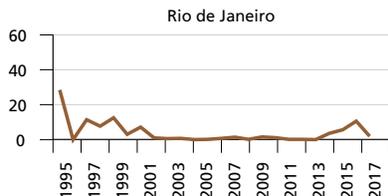
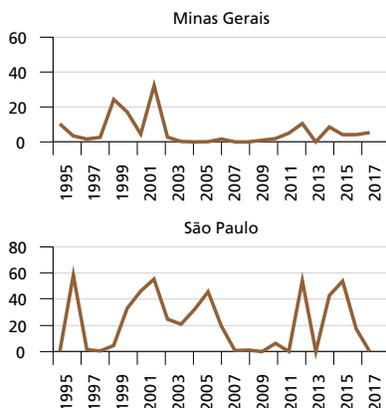
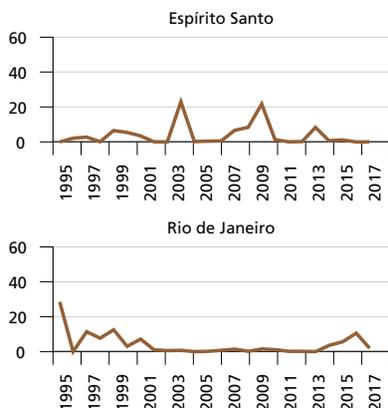
## 6B – Região Nordeste



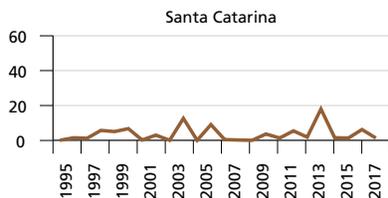
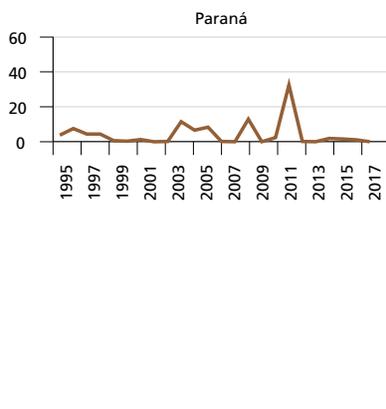
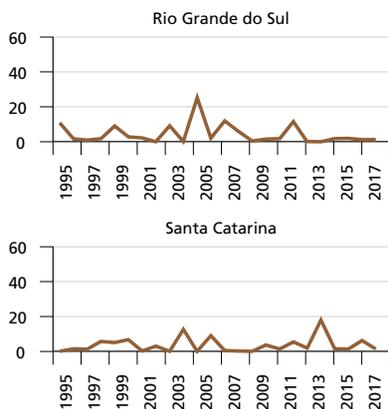
6C – Região Centro-Oeste



6D – Região Sudeste



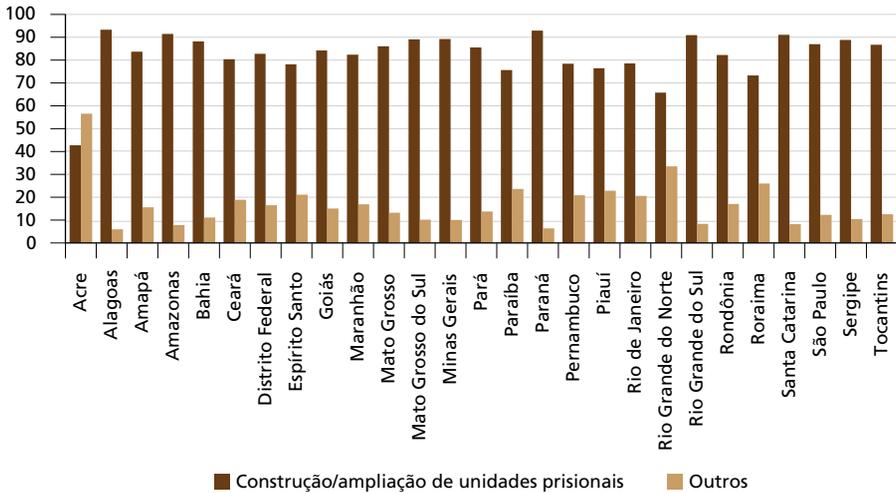
6E – Região Sul



Fonte: Depen.  
Elaboração das autoras.

GRÁFICO 7

Finalidade dos repasses efetuados pelo Funpen às UFs (1995-2018)  
(Em %)



Fonte: Depen.  
Elaboração das autoras.

## 7 EXPLICANDO A VARIAÇÃO NO MONTANTE DE REPASSES: FATORES MAIS IMPORTANTES

Para melhor identificação de quais variáveis contribuem para explicar a variação de repasses do Funpen, foi estimado um modelo de regressão linear. Procuramos compreender de que maneira a demanda potencial, a ideologia partidária, o esforço (ou capacidade) estatal, a indução de agenda e a dependência de trajetória afetaram a quantidade de recursos recebidos pelos estados no período em análise (1995-2018).

Como os valores recebidos pelos estados, corrigidos para preços de 2020, não possuíam uma distribuição normal, a solução adotada foi o uso do logaritmo natural deste montante, sendo esta a nossa variável dependente. As variáveis independentes utilizadas no modelo procuraram testar cada uma das cinco hipóteses formuladas (quadro 3). Foram incluídas também variáveis de controle, sendo criadas *dummies* para cada um dos anos considerados em nossa análise, utilizando-se 1995 como referência. Para o controle de efeito fixo, o mesmo procedimento foi realizado com os estados, sendo São Paulo a referência.

QUADRO 3  
Variáveis independentes inseridas no modelo

Hipótese	Variáveis
Demanda potencial	Taxa de presos por 100 mil habitantes
	Taxa de homicídios por 100 mil habitantes
Ideologia partidária	Governador e presidente do mesmo partido
	Partido do governador ( <i>dummies</i> com o PT como referência)
Esforço ou capacidade estatal	Porcentagem do valor total fornecida como contrapartida do estado
	Despesa de investimento <i>per capita</i>
Indução de agenda	Natureza dos repasses ( <i>dummies</i> tendo a categoria “outros” como referência)
Dependência de trajetória	<i>Lag</i> dos repasses – valor do ano anterior
	Quantidade de repasses recebidos ( <i>N</i> – números absolutos)
Variáveis de controle	<i>Dummies</i> para os estados (São Paulo como referência)
	<i>Dummies</i> para cada ano (1995 como referência)

Elaboração das autoras.

O modelo final é representado da seguinte forma:

$$\begin{aligned}
 \gamma_{it} = & \beta_{0it} + \beta_1 (\text{taxa de presos por } 100.000 \text{ habitantes}_{it}) + \beta_2 (\text{taxa de homicídios por } 100.000 \\
 & \text{habitantes}_{it}) + \beta_3 (\text{alinhamento partidário}_{it}) + \beta_4 (D\_MDB_{it}) + \beta_5 (D\_PSDB_{it}) + \beta_6 \\
 & (D\_PSB_{it}) + \beta_7 (D\_PFL-DEM_{it}) + \beta_8 (D\_PPS_{it}) + \beta_9 (D\_PP_{it}) + \beta_{10} (D\_PPR_{it}) + \beta_{11} \\
 & (D\_PDT_{it}) + \beta_{12} (D\_PCdoB_{it}) + \beta_{13} (D\_Outros \text{ Pequenos Partidos}_{it}) + \beta_{14} (\% \text{ de} \\
 & \text{contrapartida}_{it}) + \beta_{15} (\text{despesa de investimento } per \text{ capita}_{it}) + \beta_{16} (\text{Rep\_ampliação do} \\
 & \text{sistema}_{it}) + \beta_{17} (\text{Rep\_alternativas}_{it}) + \beta_{18} (\text{Rep\_egressos}_{it}) + \beta_{19} (\text{Rep\_monitoramento}_{it}) + \beta_{20} \\
 & (N \text{ de repasses}_{it}) + \beta_{21} (lag \text{ do valor dos repasses}_{it}) + \eta_i + \epsilon_{it}
 \end{aligned}$$

Para evidenciar a necessidade de as hipóteses não serem vistas como alternativas, mas sim complementares, foram estimados sete modelos de regressão (tabela 2). Contemplou-se, inicialmente, um modelo para cada uma das hipóteses de pesquisa. Os resultados, em termos de *R*-quadrado e de significância estatística das variáveis, foram razoavelmente no sentido das expectativas da literatura. Contudo, o cenário começa a mudar a partir do sexto modelo, quando as hipóteses são testadas em conjunto, tornando-se ainda mais interessante no último modelo, quando os efeitos fixos por ano e por estado são considerados. Acreditamos que este último modelo apresenta um melhor entendimento dos determinantes dos valores repassados pelo Funpen aos estados, bem como abre novas agendas de pesquisa na área das políticas prisionais.

TABELA 2  
Resultados dos modelos de regressão linear estimados<sup>1</sup>

Variáveis	Modelo 1 – demanda potencial		Modelo 2 – ideologia partidária		Modelo 3 – esforço estatal		Modelo 4 – indução de agenda		Modelo 5 – dependência de trajetória		Modelo 6 – completo, sem efeitos fixos		Modelo 7 – completo, com efeitos fixos	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
1) Constante	15,526		14,241		14,337		13,882		13,975		13,167		15,120***	
2) Demanda potencial														
2.1) Taxa de presos por 100 mil habitantes <sub>it</sub>	-0,001**	-0,113									-0,001*	-0,097	0,000	0,032
2.2) Taxa de homicídios por 100 mil habitantes <sub>it</sub>	-0,011***	-0,080									-0,007	-0,053	0,000	0,000
3) Ideologia partidária														
3.1) Governador e presidente do mesmo partido <sub>it</sub>			0,659**	0,138							0,196	0,041	-0,060	-0,013
3.2) PT (referência)											0,402	0,095		
3.3) MDB			0,858**	0,203							0,274	0,065	0,097	0,023
3.4) PSDB			0,664**	0,156							0,117	0,022	-0,011	-0,003
3.5) PSB			0,311**	0,059							0,615	0,098	-0,129	-0,024
3.6) PFL-DEM			0,916	0,146							0,898*	0,080	0,241	0,039
3.7) PPS			1,333**	0,118							0,500*	0,037	0,178	0,016
3.8) PP			0,557	0,042							0,641	0,048	0,416	0,031
3.9) PPR			0,835	0,062							0,410	0,045	0,236	0,018
3.10) PDT			0,677	0,075							0,137	0,006	0,131	0,015
3.11) PCdoB			0,565	0,025							0,007	0,001	1,309	0,057
3.12) Outros partidos			0,248	0,030									0,054	0,007

(Continua)

(Continuação)

Variáveis	Modelo 1 – demanda potencial		Modelo 2 – ideologia partidária		Modelo 3 – esforço estatal		Modelo 4 – indução de agenda		Modelo 5 – depen- dência de trajetória		Modelo 6 – completo, sem efeitos fixos		Modelo 7 – completo, com efeitos fixos	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
4) Esforço estatal														
4.1) Valor total fornecido como contrapartida do estado (%)			0,067***	0,363							0,056*	0,307	0,034***	0,189
4.2) Despesa de investimento <i>per capita</i> <sub>t</sub>			-0,001*	-0,084							0,000	0,016	-0,001	-0,005
5) Indução de agenda														
5.1) R-Outras (referência) <sub>t</sub>							1,334***	0,346			0,873***	0,227	0,981***	0,148
5.2) R-Ampliação do sistema prisional <sub>t</sub>							10,424**	0,104			-0,243	-0,060	-0,316**	0,136
5.3) R-Alternativas penais <sub>t</sub>							0,646*	0,089			-0,133	-0,018	-0,031	0,258
5.4) R-Egressos <sub>t</sub>							0,079	0,008			0,243	0,023	0,243	0,352
5.5) R-Monitoramento eletrônico <sub>t</sub>														
6) Dependência de trajetória														
6.1) Lag dos repasses – valor do ano anterior									2,973***	0,080	2,438*	0,066	0,000	-0,031
6.2) Quantidade de repasses recebidos (N)									0,297**	0,500	0,210***	0,353	0,187***	0,314
7) Variáveis de controle														
7.1) Efeito fixo dos estados														
7.1.1) São Paulo (referência)														

(Continua)

(Continuação)

Variáveis	Modelo 1 – demanda potencial		Modelo 2 – ideologia partidária		Modelo 3 – esforço estatal		Modelo 4 – indução de agenda		Modelo 5 – depen- dência de trajetória		Modelo 6 – completo, sem efeitos fixos		Modelo 7 – completo, com efeitos fixos	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
7.1.2) Acre													-2,153***	-0,226
7.1.3) Alagoas													-1,365**	-0,143
7.1.4) Amazonas													-0,890*	-0,093
7.1.5) Amapá													-1,591**	-0,167
7.1.6) Bahia													-0,822	-0,086
7.1.7) Ceará													-0,9268*	-0,097
7.1.8) Distrito Federal													-0,891*	-0,093
7.1.9) Espírito Santo													-1,146*	-0,120
7.1.10) Goiás													-1,3794**	-0,145
7.1.11) Maranhão													-1,458**	-0,153
7.1.12) Minas Gerais													-0,991*	-0,104
7.1.13) Mato Grosso do Sul													-1,412**	-0,148
7.1.14) Mato Grosso													-1,288**	-0,135
7.1.15) Pará													-1,471**	-0,154
7.1.16) Paraíba													-1,759***	-0,184
7.1.17) Pernambuco													-1,362**	-0,143
7.1.18) Piauí													-1,578**	-0,165
7.1.19) Paraná													-1,287**	-0,135
7.1.20) Rio de Janeiro													-1,339**	-0,140

(Continua)

(Continuação)

Variáveis	Modelo 1 – demanda potencial		Modelo 2 – ideologia partidária		Modelo 3 – esforço estatal		Modelo 4 – indução de agenda		Modelo 5 – depen- dência de trajetória		Modelo 6 – completo, sem efeitos fixos		Modelo 7 – completo, com efeitos fixos	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
7.1.2.1) Rio Grande do Norte													-1,737**	-0,182
7.1.2.2) Rondônia													-1,384**	-0,145
7.1.2.3) Roraima													-1,990***	-0,209
7.1.2.4) Rio Grande do Sul													-1,159**	-0,121
7.1.2.5) Santa Catarina													-1,287**	-0,135
7.1.2.6) Sergipe													-1,551***	-0,163
7.1.2.7) Tocantins													-1,531**	-0,160
7.2) Efeito fixo temporal														
7.2.1) 1995 (referência)														
7.2.2) A_1996													0,108	0,012
7.2.3) A_1997													0,203	0,023
7.2.4) A_1998													-0,149	-0,016
7.2.5) A_1999													-0,499	-0,055
7.2.6) A_2000													-0,049	-0,005
7.2.7) A_2001													-0,159	-0,018
7.2.8) A_2002													-0,533	-0,059
7.2.9) A_2003													0,024	0,003
7.2.10) A_2004													-0,464	-0,051
7.2.11) A_2005													-0,682	-0,076

(Continua)

(Continuação)

Variáveis	Modelo 1 – demanda potencial		Modelo 2 – ideologia partidária		Modelo 3 – esforço estatal		Modelo 4 – indução de agenda		Modelo 5 – depen- dência de trajetória		Modelo 6 – completo, sem efeitos fixos		Modelo 7 – completo, com efeitos fixos	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
7.2.12/A_2006													-0,281	-0,031
7.2.13/A_2007													-0,762*	-0,084
7.2.14/A_2008													0,242	0,027
7.2.15/A_2009													-0,082	-0,009
7.2.16/A_2010													-0,078	-0,009
7.2.17/A_2011													-1,105**	-0,123
7.2.18/A_2012													-0,697	-0,077
7.2.19/A_2013													-0,299	-0,033
7.2.20/A_2014													-0,268	-0,030
7.2.21/A_2015													-1,000*	-0,111*
7.2.22/A_2016													-1,136*	-0,126
7.2.23/A_2017													-3,659***	-0,406
7.2.24/A_2018													-0,906*	-0,100
Número de casos	647		647		647		647		647		647		647	
R-quadrado	0,02		0,033		0,141		0,146		0,266		0,408		0,568	

Fonte: Depen.

Elaboração das autoras.

Nota: <sup>1</sup> Variável dependente: logaritmo natural dos valores repassados pelo Funpen aos estados.Obs.: 1. \*\*\* valor- $p < 0,001$ ; \*\* valor- $p < 0,010$ ; \* valor- $p < 0,050$ .

2. PSB – Partido Socialista Brasileiro; DEM – Democratas (até 2007, denominada-se PFL – Partido da Frente Liberal); PPS – Partido Popular Socialista; PP – Partido Progressista; PPR – Partido Progressista Reformador; PDT – Partido Democrático Trabalhista; PCdoB – Partido Comunista do Brasil.

De maneira geral, os resultados indicam que a hipótese da demanda potencial apenas se mostra factível quando os estados e os anos em que os repasses aconteceram não são inseridos no modelo. Aparentemente, por maior que seja a demanda potencial, mensurada pelas taxas de presos e de homicídios por 100 mil habitantes, esse efeito é diluído pelo estado da Federação que pleiteia o recurso e pelo momento em que estes pedidos são feitos.

Situação parecida foi experimentada pela hipótese de *performance* partidária. A variável que indicava mesmo partido para o governador e o presidente apresentou significância somente no modelo 2, que a testou de maneira isolada. Contudo, a significância de cada partido no poder nos estados, tendo como referência o PT, foi modificada de acordo com as variáveis de controle adicionadas. Inicialmente, estados governados por partidos diferentes do PT, fossem eles grandes (como o PSDB e o MDB) ou pequenos (como o PCdoB e outros), receberam mais recursos do que aqueles governados pelo PT. Esta tendência não se manteve, porém, quando os estados e os anos foram considerados – modelo 7, em que nenhum dos partidos apresentou significância estatística –, o que parece indicar que a capacidade de recebimento de recursos está mais conectada com a estruturação da máquina burocrática e com o aprendizado sobre acessar o Funpen, em detrimento de negociações específicas do jogo partidário. A hipótese da especialização do estado na temática começa a ganhar força a partir deste momento, e se reforça quando nosso olhar se volta para o que aconteceu com as demais variáveis.

A nossa terceira hipótese era referente ao esforço estatal, mensurado de duas formas: pela quantidade de recursos dados em contrapartida ao repasse do Funpen e pela despesa em investimento *per capita*. No modelo 3, estados que empenharam uma parcela importante de seus próprios recursos como contrapartida das negociações com o Funpen receberam maiores recursos, indicando que o esforço do estado em investir neste setor tem peso na negociação por repasses do governo federal. Este resultado se manteve tanto no modelo 6 – que controla as demais hipóteses de pesquisa – como no modelo 7 – que controla ainda os anos e os estados. Em ambos, o esforço do estado, por meio da contrapartida, que também indica capacidade estatal, foi fator estatisticamente significativo, aumentando os valores abocanhados pelo estado junto ao Funpen. Este resultado mostra a relevância de se levar em consideração as distintas dimensões apontadas pela literatura para o entendimento do problema, sob pena de apontar conclusões apressadas, que estão longe de refletir as variações a que a variável dependente está associada.

Os resultados sobre indução de agenda estadual por meio do governo federal confirmam essa dimensão, haja vista que os itens com significância estatística foram variáveis nos modelos 4, 6 e 7. A exceção foi a ampliação do sistema prisional, que aumentou os valores recebidos nas três estimativas apresentadas,

confirmando que esta é uma prioridade do Depen que se reflete nos repasses do Funpen. Ainda, os resultados indicam que construir prisões ou melhorar as existentes são objetivos centrais dos estados que pleiteiam recursos no Funpen. As normativas do Depen, especialmente as editadas entre 2010 e 2017, consolidaram este direcionamento, ao destacar que projetos desta natureza seriam priorizados. Antes, entre 1994 e 2009, quando eram os estados que demandavam o governo federal sem qualquer indicativo de coordenação deste último, os entes estaduais já buscavam os recursos do Funpen, majoritariamente, para ampliação, reforma e construção de penitenciárias. Assim, os modelos nos ajudaram a identificar outros fatores que também têm papel de destaque nesta equação.

Com isso, chegamos à nossa quinta e última hipótese, que destaca o papel do aprendizado institucional – mensurado pela quantidade de instrumentos de repasse no ano – e a possibilidade de sedimentação da dependência de trajetória, no sentido de a cada ano se pedir ao Funpen uma quantidade maior de recursos. Nos modelos 5 e 6, ambas as variáveis mostraram significância estatística e na direção esperada, indicando tanto aprendizado como dependência de trajetória no financiamento das políticas prisionais estaduais pelo governo federal. Contudo, no modelo 7, que conta com os efeitos fixos de ano e estado, somente o aprendizado mostrou significância estatística, sendo que estados com mais de um acordo com o Funpen receberam quantias maiores.

Sedimenta-se, portanto, a hipótese da especialização burocrática, segundo a qual estados com gestores especializados na temática prisional e experimentados em solicitar sequencialmente outros repasses tendem a ganhar mais recursos do Funpen. Há aqui um aprendizado institucional dentro do estado e na sua relação com o Depen. No entanto, não parece existir dependência de trajetória, uma vez que a variável “quantidade de repasses recebidos no ano anterior” não demonstrou associação estatística, o que reforça a necessidade de se entender o que faz um determinado estado pedir recursos ao Depen. Se os motins e as prisões aparentemente não estiveram vinculados a esta questão, outras dinâmicas sem repercussão na imprensa nacional podem ajudar a melhor compreender o problema.

As variáveis de controle de efeitos fixos indicaram alguns pontos que também devem ser aprofundados em outras análises sobre o tema. São Paulo é o estado com maior relevância dentro do Funpen, enquanto todos os demais tendem a receber, comparativamente, um quantitativo menor de recursos. As estatísticas descritivas indicaram que a explicação não perpassa pelo tamanho da população prisional e, assim, indicamos que, talvez, a ação de grupos criminais, como o PCC, possa ser uma hipótese substitutiva. Nesse ponto, seria importante compreender como as justificativas para os repasses se lastreiam na necessidade de contenção desta organização, que, apesar de originada em terras paulistas, estaria

ganhando espaço em outros estados da Federação (Manso e Dias, 2017; 2018). Para tanto, seria necessária uma análise de conteúdo dos planos de trabalho que sustentam os repasses, uma temática importante na agenda de pesquisas sobre o financiamento do sistema penitenciário.

Por fim, os repasses do Funpen têm sido reduzidos nos últimos anos. Como indica o modelo 7, desde 2015, os valores recebidos pelos estados são significativamente menores que aqueles repassados quando da criação do fundo. Nesse ponto, vale lembrar que a comparação é viável, porque todos os valores estão representados a preços de dezembro de 2020. Este resultado indica que a pauta prisional perdeu espaço dentro do MJSP, em especial entre 2015 a 2018 (Brasil, 2018). Contingenciamentos de recursos do Funpen foram alvo de disputas políticas ao longo desse período, de forma que somente em 2018, após a decisão do STF de 2015,<sup>18</sup> o Senado Federal aprovou uma lei proibindo peremptoriamente esta medida, com vistas a permitir que os estados voltassem a acessar este fundo e pudessem contar com o financiamento do Executivo federal para as ações prisionais.<sup>19</sup> Resta saber se esta mudança foi efetivamente implementada, o que os nossos dados não permitem dizer, porquanto se encerram exatamente em 2018.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste capítulo foi compreender quais dimensões contribuem para que um estado da Federação receba menor ou maior quantidade de recursos por parte do Funpen, um instrumento do Depen, integrante da estrutura do MJSP. A carência de análises sobre a política penitenciária brasileira, o financiamento do sistema prisional e os condicionantes de repasses na segurança pública impôs alguns desafios, que este texto terminou por enfrentar, com a apresentação do que é o Funpen e do diálogo com cânones da literatura sobre distribuição de recursos nas políticas sociais. Isto sem falar no próprio esforço de construção de uma base de dados inteiramente nova, combinando informações disponíveis em diversos *sites* governamentais.

O resultado aqui apresentado é mais indicativo de uma seara de estudos que precisa ser consolidada para uma melhor compreensão sobre de onde vêm os recursos que viabilizam a estruturação dos sistemas penitenciários estaduais e quais são as prioridades do governo federal quando o assunto é política penal. As análises descritivas indicam que não há um montante fixo de repasses destinados aos estados por ano, o que pode ser resultado da forma como o Funpen se estrutura e da quantidade de pedidos apresentados naquele ano. Como analisamos os convênios, as doações e os repasses assinados pelos entes federados, não conseguimos

---

18. ADFP nº 347.

19. Disponível em: <<https://bit.ly/3QZPCFT>>.

compreender os padrões de oferta e demanda do Funpen, uma temática que nos parece importante de ser mais bem escrutinada.

Apesar disso, foi possível observar que o esforço dos estados – medido neste trabalho pela quantidade de recursos dados em contrapartida ao repasse do Funpen, bem como pela despesa realizada em investimento *per capita* – é relevante para a compreensão do montante por eles recebido. Entes subnacionais com maiores capacidades estatais conseguiram arrecadar mais recursos do Funpen, indicando que esta política ainda tem se desenvolvido primordialmente nos âmbitos estaduais, e com baixa coordenação da União. Ao analisarmos a indução federal, temos corroborada a hipótese da baixa coordenação, na medida em que esta indução parece ter efeito somente quando a pauta é a ampliação de vagas, o que parece mais uma convergência de interesses entre esta diretriz e os objetivos dos governos estaduais.

Esse resultado se alinha às discussões que questionam o modelo penal nacional adotado nas últimas décadas, cuja base é a privação de liberdade, utilizada como forma de punição e disciplinamento de populações historicamente vulnerabilizadas (Batista, 1990). Nem mesmo aspectos que, em alguma medida, poderiam deslindar o aumento do encarceramento – como a violência urbana, aqui observada por meio da taxa de homicídios – competiram para explicar o grande aporte de recursos federais em aumento de vagas prisionais. Não obstante, quase 87% dos repasses durante todo o período estudado se voltaram a esta finalidade, o que é espelhado tanto nos projetos de lei repressivos aprovados nos últimos trinta anos (Campos e Azevedo, 2020) como no aumento contínuo das taxas de encarceramento (Azevedo e Cifali, 2015). Esta característica das políticas penais brasileiras pode também explicar por que a vinculação partidária parece importar menos nesta área do que em outras, como na saúde e na assistência social. Talvez isso aconteça porque, independentemente da ideologia partidária, ou mesmo de o governador e o presidente serem do mesmo partido, o encarceramento e, logo, a ampliação do sistema prisional têm sido tomados como solução-padrão para a segurança pública. Trata-se de medida que tende a ganhar adesão da sociedade em geral, sendo assim mobilizada tanto por partidos de direita como de esquerda (Caldeira, 2000).

Ao assimilar e corroborar a linha de ação do Depen, focada no encarceramento e, por sua vez, ganhar *expertise* em solicitar recursos, o estado tende a ter sucesso no recebimento do repasse pelo Funpen. Argumentamos que o aprendizado institucional sobre como criar um projeto que possa ser analisado pelo Depen e que esteja dentro das linhas de financiamento do Funpen tende a aumentar as chances de sucesso do estado, o que resultaria em maiores valores recebidos. Inicialmente, constatamos que a quantidade de instrumentos jurídicos assinados para o repasse dos valores dá força a esta hipótese. Com isso, inferimos que

gestores públicos mais especializados na temática das prisões conseguiriam melhores resultados para os seus estados, especialmente quando os planos de trabalho estão alinhados com as pautas do Funpen naquele momento. Mas, para que esta suposição possa ser testada com maior força, seria necessário escrutinar a taxa de sucesso do estado. Ademais, a quantidade de projetos aprovados entre os submetidos é uma questão que não conseguimos averiguar com os dados que temos neste momento.

Portanto, esperamos que as políticas de transparência da informação permitam que dados mais qualificados fiquem disponíveis, de forma que as hipóteses derivadas dessa análise inicial possam ser confirmadas ou rechaçadas. Se continuarmos caminhando rumo ao segredo de informações públicas, como ocorreu em 2021 durante o governo Jair Bolsonaro, dificilmente esta agenda de pesquisa poderá prosperar. Continuaremos a repetir mitos, como o da demanda potencial, dada a incapacidade de testá-los adequadamente.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, R.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 89, p. 1-28, 2019.
- AZEVEDO, R. G. de; CIFALI, A. C. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 15, n. 1, p. 105-127, 2015.
- BATISTA, N. **Punidos e mal pagos**: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje. Rio de Janeiro: Revan, 1990.
- BICHIR, R. M. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, v. 104, p. 111-136, 2016.
- BORGES, J. **Encarceramento em massa**. São Paulo: Pólen, 2019.
- BRAGA, A. G. *et al.* Guardiões de castelos de areia: um retrato dos serviços prisionais do nordeste brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 26, v. 145, p. 25-63, 2018.
- BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. **Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 67**: Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional. Brasília: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mecanismo nacional de prevenção e combate à tortura**: relatório anual 2017. Brasília: MNPCT, 2018.

BUENO, S. O papel da União no financiamento das políticas de segurança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 11, p. 61-67, 2017.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2000.

CAMPOS, M. S.; AZEVEDO, R. G. de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 73, 2020.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: Graduate School of Governance, 2013. (Working Paper, n. 31).

COSTA, A.; GROSSI, B. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, 2007.

CRUZ, M. V. G. Da cadeia à penitenciária: uma análise da política prisional de Minas Gerais. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 4., 2010, Vitória, Espírito Santo. **Anais....** [s.l.]: Anpec, 2010.

D'ALBUQUERQUE, R.; SÁTYRO, N. A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, v. 26, p. 246-282, 2020.

DIAS, C. **Da pulverização ao monopólio da violência**: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. 2011. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

DUTRA, W. Z. **A vez do governo estadual nas estratégias de coordenação em políticas públicas**: o caso de Minas Gerais nas áreas de habitação de interesse social e segurança pública. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018a.

\_\_\_\_\_. O sistema penitenciário brasileiro e o conflito federativo: impasses e avanços na construção de uma política nacional. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., 2018, Caxambu, Minas Gerais. **Anais....** [s.l.]: Anpocs, 2018b.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo: FBSP, 2022.

FELLET, J. Presos relataram massacre por força estadual em Pedrinhas. **BBC News Brasil**, 14 jan. 2014. Disponível em: <<https://bbc.in/3fbUkTK>>.

FELTRAN, G. **Irmãos**: uma história do PCC. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FERREIRA, C. C. **Política penitenciária nacional (1976-2018)**: arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística. 2021. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2021.

GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. Los Angeles: University of California Press, 1994.

GINGRICH, J.; HAUSERMANN, S. The decline of the working-class vote, the reconfiguration of the welfare support coalition and consequences for the welfare state. **Journal of European Social Policy**, v. 25, n. 1, p. 50-75, 2015.

GODOI, R. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. São Paulo: Boitempo, 2017.

GODOI, R.; ARAÚJO, F.; MALLART, F. Espacializando a prisão: conformação dos parques penitenciários em São Paulo e no Rio de Janeiro. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 591-611, 2019.

GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. 536 p.

GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, set./dez. 2018.

IVERSEN, T.; SOSKICE, D. Electoral systems and the politics of coalitions: why some democracies redistribute more than others. **American Political Science Review**, v. 100, n. 16, p. 165-181, 2006.

KOPITTKKE, A.; RAMOS, M. P. O que funciona e o que não funciona para reduzir homicídios no Brasil: uma revisão sistemática. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 414-437, 2021.

LOURENÇO, L. C.; ALVAREZ, M. C. Estudos sobre prisão: um balanço do estado da arte nas Ciências Sociais nos últimos vinte anos no Brasil (1997-2017). **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 84, v. 2, p. 1-9, 2018.

MADEIRA, L. M.; RODRIGUES, A. B. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 3-22, 2015.

MANSO, B. P.; DIAS, C. N. PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 11, n. 2, p. 10-29, 2017.

\_\_\_\_\_. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.

MARTINO, N. **Mulheres encarceradas: cruzamentos entre redes familiares e prisionais**. São Paulo: Ibccrim, 2019.

MELO, J.; AMARANTE, N. F. O massacre de Alcaçuz, o fortalecimento e a disputa de territórios por coletivos criminosos em Natal, RN. **O Público e o Privado**, n. 33, p. 19-40, 2019.

OLIVEIRA, V. **O dilema identitário dos agentes de segurança penitenciárias: guardiões ou policiais?** 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

RIBEIRO, L.; DINIZ, A. M. A. The Brazilian penitentiary system under the threat of covid-19. **Victims and Offenders**, v. 15, n. 7-8, p. 1019-1043, 2020.

RIBEIRO, L.; LOPES, A. G. Public safety policy in the state of Minas Gerais (2003-2016): agenda problems and path dependence. **International Journal of Criminology and Sociology**, v. 7, p. 121-134, 2018.

RUDNICKI, D.; COSTA, A. P. M.; BITENCOURT, D. F. A (in)eficácia da alocação orçamentária no sistema prisional: consequências materiais e humanas. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 58, p. 105-128, 2021.

RUEDA, D.; BARMEO, N. Insider-outsider politics in industrialized democracies: the challenge to social democratic parties. **American Political Science Review**, v. 99, n. 1, p. 61-74, 2005.

SANTOS, I. G. dos; GONTIJO, J. G. L.; AMARAL, E. F. L. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010). **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 105-131, 2015.

SÁTYRO, N. Institutional constraints, parties and political competition in Brazilian states, 1987-2006. **Revista de Ciência Política**, v. 33, n. 3, p. 583-605, 2013.

\_\_\_\_\_. The paradigmatic radical reform in Brazil's social policies: the impact of the Temer administration. In: SÁTYRO, N.; DEL PINO, E.; MIDAGLIA, C. (Ed.). **Latin American social policy developments in the twenty-first century**. 1st ed. Cham: Springer International Publishing, 2021. p. 317-340.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia de assistência social nos municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 363-385, 2018.

SILVESTRE, G. **Dias de visita**: uma sociologia da punição e das prisões. São Paulo: Alameda, 2012.

SINHORETTO, J. Violência, controle do crime e racismo no Brasil contemporâneo. **Novos Olhares Sociais**, v. 1, n. 2, p. 4-20, 2018.

SOBE para três número de mortos em rebelião em presídio no Recife. **G1**, 20 jan. 2015. Disponível em: <<http://glo.bo/3xGgAfa>>.

TEIXEIRA, N. A política de integração de Minas Gerais: a “dependência de trajetória” na consolidação da política brasileira de segurança pública. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 6, n. 3, p. 369-410, 2013.

VASCONCELOS, B. F. *et al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. **Revista Culturas Jurídicas**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 1-47, 2018.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 28).

WEISS, L. **The myth of the powerless State**: governing the economy in a global era. New York: Cornell University Press, 1998.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DIAS, C. C. N. **Encarceramento, seletividade e opressão**: a “crise carcerária” como projeto político. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2017. (Análise, n. 28).

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.



## COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO PARA A PROVISÃO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA BÁSICA NOS ESTADOS BRASILEIROS

Rodrigo Martins da Costa Machado<sup>1</sup>  
José Angelo Machado<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro, organizado em três níveis de governo, refletiu uma tendência de reconhecimento constitucional dos governos locais, algo mais comum nas federações constituídas na segunda metade do século XX, mas ausente nas primeiras, como a norte-americana (1787), a canadense (1867) ou a australiana (1901) (Steytler, 2005). Refletiu também aspirações neolocalistas dos anos 1980, oferecendo as vantagens da proximidade entre governantes e governados como mecanismo capaz de ajustar a oferta de bens públicos às preferências dos cidadãos, ao mesmo tempo que, supostamente, ampliando o caráter democrático do novo regime (Arretche, 1996; Spink, Clemente e Keppke, 1999). Porém, mais que estabelecer homogeneamente responsabilidades e prerrogativas políticas, administrativas e fiscais para os governos locais, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) atribuiu aos municípios o *status* de ente federado, ao que se seguiu a criação de milhares de novas municipalidades, em grande parte motivada pelos incentivos fiscais que as beneficiariam, aumentando ainda mais a fragmentação político-territorial do país (Tomio, 2005).

Nesse contexto, os estados, *locus* político privilegiado na articulação das forças oposicionistas ao regime militar durante a transição democrática (Abrucio, 1998), perderam espaço no novo arranjo constitucional, concomitantemente ao esvaziamento de muitas de suas capacidades políticas, fiscais e burocráticas. Neste último caso, há que se lembrar que era a burocracia estadual que sustentava, majoritariamente, políticas públicas nas áreas de saúde, educação, habitação e desenvolvimento regional. Por sua vez, diferentemente de outras federações das Américas, do Norte ou do Sul, no caso brasileiro as constituições estaduais não dispõem de poderes para afetar o *status* institucional ou material dos entes municipais.

---

1. Especialista em políticas e gestão da saúde na Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais (ESP-Minas Gerais).  
2. Professor associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Na estruturação das políticas públicas nacionais, notadamente das políticas sociais que requeriam efeitos de equalização na provisão dos serviços, o governo central passou a ocupar uma posição-chave, em especial desde a segunda metade dos anos 1990 (Abrucio, 2005; Arretche, 2012; 2013; Machado e Palotti, 2015). Para tanto, valeu-se do seu poder regulamentador conferido pela CF/1988, que lhe deu instrumentos para legislar sobre os fins e os meios relativos ao desempenho das responsabilidades assumidas pelos governos subnacionais nas políticas públicas. Utilizou-se também da capacidade de financiar e formular políticas, especialmente conferida a partir da desvinculação de receitas e da mobilização das contribuições sociais e de domínio econômico. Além disso, o governo central buscou, em algumas das principais políticas sociais, estruturar arenas federativas para afinar a distribuição das responsabilidades e dos recursos para sua implementação.

De certa forma, neste processo, com maior ou menor intensidade a depender das distintas áreas de políticas públicas, passou-se a operar uma ligação direta entre governos central e municipais (Afonso, 2016) que tornou pouco relevantes os processos decisórios nos estados. Estes, mesmo quando assumindo formalmente um papel de coordenação, monitoramento e avaliação do nível municipal, ou quando fornecem apoio e capacitação a este, estiveram longe de retomar o papel desempenhado anteriormente à CF/1988.

No Sistema Único de Saúde (SUS), precursor entre as políticas públicas na estruturação de um sistema de gestão descentralizado para o alcance de garantias sociais nacionais, o compartilhamento de responsabilidades se baseou numa divisão funcional de tarefas entre os três níveis de governo que, embora tenha concentrado o papel formulador no governo central (Machado e Palotti, 2015), deixou espaços de autonomia para a construção de políticas regionais em algumas áreas. De acordo com a Lei nº 8.080/1990, por exemplo, as atribuições estaduais incluíram “identificar estabelecimentos hospitalares de referência e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional”, “coordenar a rede estadual de laboratórios de saúde pública e hemocentros” ou “coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços: a) de vigilância epidemiológica e b) de vigilância sanitária”, entre outras (Brasil, 1990, art. 17, incisos IV, IX e X).

Entretanto, considerando-se a prevalência por anos de uma concepção municipalista e o desmonte de várias capacidades estaduais que dela decorreram, os gestores estaduais do SUS passaram a oscilar entre uma concepção minimalista, com baixa intervenção na condução da política de saúde, e uma concepção dirigista, com maior capacidade de inovação na construção de soluções regionais. Além disso, algumas das frentes de atenção à saúde passaram a envolver de forma mais direta os governos estaduais – como na regionalização assistencial, que previa

sua atuação no desenho das regiões de saúde e na coordenação da pactuação entre municípios. Em outras frentes, todavia, isto não ocorreu.

Constituída como um campo de saberes e práticas, a assistência farmacêutica (AF) passou, nas últimas décadas, por intenso movimento de reorientação no país, acompanhando o processo de descentralização vivido na política de saúde. Conceitualmente, é entendida como “um conjunto de ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, tanto individual como coletiva, tendo o medicamento como insumo essencial e visando o acesso a seu uso racional” (Brasil, 2004, p. 1). Esta conceituação remete a uma visão sistêmica expressa pela ideia de um conjunto de subsistemas articulados e interdependentes entre si, que contribuem para a integralidade da atenção à saúde (Marin *et al.*, 2003; Medeiros, 2018), constituindo o que se denomina ciclo da AF (figura 1).

FIGURA 1  
Etapas do ciclo da AF e atividades relacionadas



Fonte: Oliveira, Bermudez e Osório-de-Castro (2007).

O movimento de reorientação da AF no âmbito do SUS propiciou a institucionalização de um subcomponente do campo que passou a ser identificado como assistência farmacêutica básica (AFB). Guimarães (2007) conceituou a AFB como um conjunto de ações relacionadas à regulação, ao planejamento, à distribuição e à dispensação de medicamentos essenciais nos serviços de atenção primária à saúde (APS), que buscam garantir o acesso e a promoção do uso racional de medicamentos de maneira descentralizada e compartilhada entre os entes. Formou-se, nesse sentido, um desenho coerente com a estratégia adotada para todo o sistema de saúde após a promulgação da CF/1988.

A descentralização da AFB, especialmente das etapas de programação e aquisição de medicamentos, posicionou milhares de municípios como competidores em um mercado sabidamente concentrado de fornecedores e distribuidores destes insumos (Bermudez, 1995; Capanema, 2006). Estabeleceram-se, a partir daí, entre compradores e fornecedores, relações assimétricas que levaram a licitações esvaziadas, contratos desrespeitados e desabastecimentos recorrentes de diversos itens nas farmácias locais.

O caso da política de AFB é ilustrativo de uma frente em que a coordenação nacional foi exercida de forma limitada, concentrando-se, especialmente, na produção de uma lista básica de medicamentos, na fixação de contrapartidas financeiras para cada nível de governo e na disponibilização de um sistema nacional de informações. Tais mecanismos não foram suficientes para que municípios, em especial os menores e localizados nas regiões mais pobres do país, superassem obstáculos relativos à aquisição e à distribuição de medicamentos básicos para a população.

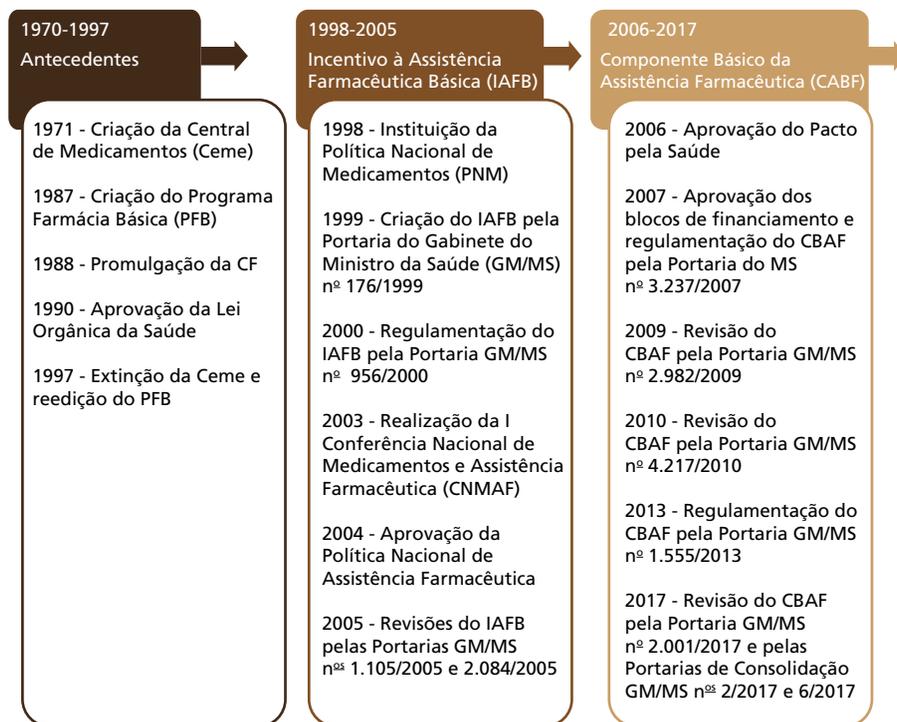
Pressionados pelas demandas sociais e dotados de diferentes capacidades técnicas e administrativas, os estados brasileiros tiveram, diante de si, a decisão de construir ou não arranjos para coordenar ou induzir a cooperação entre municípios, de modo a superar obstáculos em sua esfera de atuação e produzir ganhos incrementais na coordenação da política setorial de medicamentos. A ausência de uma resposta nacional e a formulação de diferentes estratégias cooperativas no âmbito dos estados da Federação são partes de um mesmo movimento pouco usual, em se tratando de uma das políticas públicas mais bem-sucedidas quanto à coordenação intergovernamental no federalismo brasileiro pós-1988, a saúde.

Neste capítulo, identificamos os diferentes arranjos institucionais de coordenação e cooperação constituídos no âmbito dos estados brasileiros, considerando a descentralização da AFB no contexto do SUS e seu destacado caráter federativo. O texto está organizado em três seções, afora esta introdução e as conclusões. Na próxima seção, apresentamos a política de AFB no contexto da descentralização da gestão no SUS. Na terceira, delimitamos a questão central deste estudo, bem como seus objetivos e percurso metodológico. Na quarta, descrevemos os resultados obtidos, com destaque para: i) a precariedade dos debates travados na arena tripartite de negociação entre os gestores do SUS e suas omissões; ii) a dominância dos arranjos estaduais fragmentados sob a municipalização da responsabilidade de provisão da AFB, a despeito de experiências pontuais de coordenação ou indução à cooperação intermunicipal; e, por fim, iii) a configuração, na AFB – diversamente de outras frentes do SUS –, de um vazio em termos de cooperação intergovernamental, que foi subocupado pelos estados da Federação.

## 2 AF NA APS: DESENVOLVIMENTO E DESCENTRALIZAÇÃO

A trajetória da AFB é relativamente recente no Brasil. Sua implementação enquanto subcomponente da política de AF foi realizada por meio de constantes processos de criação e revisão de seu arcabouço legal e normativo, que visavam organizar a gestão e os serviços para garantir acesso aos medicamentos essenciais.<sup>3</sup> Como estratégia analítica, podemos distinguir três fases distintas desta trajetória: i) entre 1970 e 1997, caracterizada pela centralização das ações que antecedeu a adequação da política de medicamentos ao SUS; ii) entre 1998 e 2005, marcada por um amplo processo de reorientação da AF no SUS; e, finalmente, iii) entre 2006 e 2017, enquanto momento de aperfeiçoamento e readequação aos mecanismos de financiamento do SUS (figura 2).

FIGURA 2  
Trajetória de desenvolvimento e descentralização da AFB no SUS (1970-2017)



Elaboração dos autores.

3. Conceito fundamental na discussão e na formulação de ações governamentais neste setor, os medicamentos essenciais podem ser classificados como aqueles que são extremamente úteis para que necessidades terapêuticas da maior parte de determinada população possam ser atendidas quando o seu uso se considerar necessário. Para tanto, precisam estar disponíveis em relação ao tempo, à quantidade e às apresentações demandadas, bem como ser eficazes e de boa qualidade, com custo compatível com a capacidade de financiamento do SUS (Bermudez, 1995).

Considera-se que a adoção da AF enquanto prática de ação governamental ocorreu com a criação da Ceme, no cenário da formulação de ações estratégicas para o setor de medicamentos implementadas pelo Estado nacional na década de 1970. Ligado diretamente à Presidência da República, este órgão tinha como competência a promoção do acesso aos medicamentos por meio de sua aquisição centralizada e distribuição aos serviços locais de saúde (Cosendey *et al.*, 2000; Marin *et al.*, 2003; Brasil, 2011). Foi sob a vigência deste modelo centralizado que se criou, antes mesmo da instituição do SUS, a primeira ação no âmbito da AFB no país – o PFB, que estabeleceu um conjunto padronizado de medicamentos essenciais a ser distribuído a populações de baixa renda. Como os processos de programação e aquisição eram centralizados, eram recorrentes os problemas relacionados à adequação dos itens às demandas dos usuários e ao desabastecimento das unidades, os quais levaram à extinção do programa (Bermudez e Possas, 1995; Oliveira, Assis e Barboni, 2010).

Diversos autores observam que a introdução da AF na política pública de saúde brasileira, apesar de representar um avanço para a época, foi orientada por uma concepção limitada à dimensão logística (Perini, 2003; Oliveira, Bermudez e Osório-de-Castro, 2007). A AF somente receberia uma definição mais ampla em anos posteriores, ao longo do processo de formulação da política de medicamentos que ocorreu de forma articulada ao movimento da Reforma Sanitária. Assim, o período subsequente à publicação da Lei nº 8.080/1990 e à criação do SUS corresponde ao momento em que se iniciou a reorientação da AF no país (Vasconcelos *et al.*, 2017; Bermudez *et al.*, 2018).

Diversos espaços fomentados por organizações e entidades representativas do setor da saúde contribuíram para discussões em torno da proposta de formulação de uma política específica para a AF. Suas contribuições foram incorporadas, no final da década de 1990, ao marco institucional mais relevante da AF no SUS: a PNM, instituída por meio da Portaria do Gabinete do Ministro da Saúde (GM/MS) nº 3.916/1998.

Reconhecida como parte essencial da política nacional de saúde, a PNM tratou do estabelecimento de responsabilidades relativas à AF para os gestores dos três níveis de governo, tendo sua reorientação como uma das principais diretrizes. A PNM explicitou, ainda, as principais estratégias para o setor: revisão permanente da Relação Nacional de Medicamentos (Rename); aprimoramento da regulação sanitária no setor; fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico; promoção da produção farmacêutica pública; e, por fim, desenvolvimento e capacitação de recursos humanos. Em relação à diretriz de reorientação do modelo de AF, a PNM estabeleceu que este movimento teria como fundamentos: i) a descentralização da gestão; ii) a promoção do uso racional; iii) o aperfeiçoamento do sistema de

distribuição de medicamentos; e iv) a construção de iniciativas para redução dos preços dos produtos (Brasil, 2001).

Em relação à AFB, o texto da PNM explicitou a necessidade de descentralizar a aquisição e a distribuição dos medicamentos destinados à APS. Esta estratégia foi vista como a melhor forma de ofertar continuamente tais insumos, considerando-se as especificidades de cada território municipal. Ao mesmo tempo, a política deixou aberta a possibilidade de participação, em caráter especial, dos gestores federal e estaduais em processos centralizados de aquisição e distribuição de medicamentos. Ademais, independentemente da decisão pela centralização ou descentralização, previa-se a implementação de cooperação técnica e, sobretudo, o compartilhamento do financiamento intergovernamental. As formas de cooperação previstas na PNM incluíam a aquisição direta pelo governo central, a transferência de recursos financeiros fundo a fundo para os entes subnacionais e o assessoramento do governo federal aos processos de aquisição descentralizados. Além disso, entre as alternativas de produção de cooperação para a aquisição de medicamentos básicos, explicitou o consorciamento intermunicipal como estratégia a ser adotada pelos municípios. Todas estas medidas seriam definidas por meio da pactuação intergestores em cada Unidade Federativa (UF), considerando-se suas especificidades (Brasil, 2001).

A descentralização da AFB foi de fato implementada com a criação do IAFB, instituído pela Portaria GM/MS nº 176/1999. Pelo mecanismo de transferências *per capita* fundo a fundo, destinavam-se recursos dos três níveis de gestão para a aquisição de um elenco de medicamentos básicos em cada município. Para fazer jus ao recebimento do incentivo, os municípios deveriam elaborar um plano municipal de AF e alocar recursos próprios. Aos governos estaduais caberia a responsabilidade de cofinanciar a AFB, apoiar seu processo de municipalização, bem como elaborar o plano estadual para a AF e acompanhar a utilização dos recursos em seus territórios. Os estados somente executariam diretamente a aquisição em casos específicos<sup>4</sup> e, juntamente com os municípios, aportariam contrapartidas que, somadas, não poderiam ser inferiores ao valor da contrapartida federal (Brasil, 1999).

Com o IAFB, os municípios passaram a ser os principais responsáveis pela aquisição e pela distribuição dos medicamentos básicos. Os níveis estaduais e federal continuavam a ser responsáveis por medicamentos específicos e de caráter estratégico, relacionados a outros níveis de atenção. O IAFB reforçou o papel municipal na gestão das ações de AFB, estimulando os gestores locais a aderirem às novas propostas de organização da AF. O estabelecimento de valores padronizados

---

4. Na regulamentação do IAFB, editada um ano após a criação do incentivo, por meio da Portaria GM/MS nº 956/2000, ficou estabelecido que os governos estaduais poderiam, caso pactuado com os gestores municipais, disponibilizar suas contrapartidas em medicamentos básicos do elenco mínimo pactuado (Brasil, 2000).

*per capita* às municipalidades teve como objetivo a promoção de efeito equalizador em um território marcado por grandes iniquidades, representando importante mecanismo de coordenação federativa no âmbito da política setorial da AF.

A AFB e seu incentivo financeiro foram objeto de revisões posteriores, que levaram à ampliação do seu financiamento com seguidos reajustes das contrapartidas dos entes. Além disso, foi realizada alteração na distribuição das responsabilidades pelos medicamentos básicos, introduzindo-se uma estratégia de centralização. A AFB foi dividida em dois componentes. O primeiro, descentralizado, teria a aquisição e a distribuição sob responsabilidade dos entes subnacionais, em especial dos municípios, com seu financiamento tripartite consolidado no IAFB. O elenco de medicamentos poderia variar entre as UFs, conforme pactuação intergestores, mas sempre baseado na Rename. O segundo, considerado estratégico, teria forma de financiamento diferente do IAFB e ficaria sob responsabilidade do Ministério da Saúde (MS), sendo composto por um elenco mínimo obrigatório de medicamentos, relacionado a áreas prioritárias no contexto da APS, tais como hipertensão, diabetes, asma e saúde da mulher. Para estes grupos, havia distintas possibilidades de aquisição descentralizada ou centralizada. A redefinição de papéis entre os entes, incluindo a estratégia de centralização de parte do elenco prioritário, aparece como mecanismo de coordenação da política de saúde por parte do governo central.

No início da década de 2000, em um movimento que buscava qualificar as bases conceituais da AF, o Conselho Nacional de Saúde instituiu, por meio da Resolução nº 338/2004, a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF), de caráter complementar à PNM. Esta normativa foi produzida atendendo a encaminhamentos da XII Conferência Nacional de Saúde e da I CNMAF, ambas realizadas em 2003. A PNAF procurava expressar um novo posicionamento técnico e político da gestão federal que se iniciava naquele período.<sup>5</sup>

Nesse contexto de reformulação das diretrizes políticas e operacionais da AF no SUS, também foi alterado o modelo de repasse de recursos intergovernamentais. Os recursos para custeio e investimento das ações e dos serviços de saúde foram organizados em blocos de financiamento, entre eles um específico para a AF.<sup>6</sup> De forma a requalificar o processo de descentralização da política de medicamentos e buscar o fortalecimento dos compromissos dos três níveis

5. No primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, relevantes alterações foram propostas no caso da AF. Optou-se por reforçar sua institucionalização, com a criação do Departamento de Assistência Farmacêutica (DAF), vinculado à recém-criada Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE). Ao DAF caberia atuar nas áreas de gestão de programas e logística de medicamentos, monitoramento, avaliação e qualificação de produtos e serviços farmacêuticos, sendo responsável pela gestão e implementação, em nível federal, da PNM.

6. A regulamentação dos blocos de financiamento do SUS, fruto do Pacto pela Saúde, foi realizada pela Portaria GM/MS nº 204/2007. Em 2017, os blocos de financiamento temáticos foram extintos por meio da Portaria de Consolidação GM/MS nº 6/2017, dando lugar a apenas dois blocos vinculados ao custeio e ao investimento das ações e serviços de saúde. Esta alteração não alterou o modelo de financiamento da AF, que permanece subdividido em três componentes: i) básico; ii) estratégico; e iii) especializado.

de gestão, o modelo de financiamento da AF passou a ser constituído por três componentes: i) o CBAF, relacionado aos medicamentos para agravos no âmbito da APS; ii) o Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica (Cesaf);<sup>7</sup> e iii) o Componente de Medicamentos de Dispensação Excepcional (CMDE).<sup>8</sup>

Desde sua institucionalização, o CBAF sofreu diversas modificações, que incluem o modelo de financiamento, as responsabilidades distribuídas entre os entes, o elenco de medicamentos de referência e o valor das contrapartidas governamentais. De início, sua composição espelhava o modelo anterior da AFB, dividido entre uma parte descentralizada para os municípios e outra sob responsabilidade do governo federal. Ao longo dos anos, porém, esta divisão em dois subcomponentes desapareceu, dando lugar à consolidação de um elenco de referência robusto de medicamentos do CBAF, a serem adquiridos e distribuídos de forma descentralizada pelos municípios. Restaram centralizadas no MS a aquisição e a distribuição de insulinas (com apoio dos estados) e de medicamentos contraceptivos e insumos relacionados à saúde da mulher. Para que os arranjos de descentralização e o elenco de medicamentos se adequassem às realidades regionais, previa-se que as regras de execução e financiamento fossem pactuadas entre a gestão estadual e as gestões municipais. Ao longo das revisões da regulamentação do CBAF,<sup>9</sup> buscando responder à ampliação da demanda e à inflação do setor, as contrapartidas foram reajustadas, alcançando, em 2018, a soma de R\$ 10,30 por habitante ao ano.<sup>10</sup> Até 15% do valor poderiam ser utilizados em melhorias de estrutura e equipamentos destinados às ações de AF e à qualificação dos recursos humanos. Em relação aos mecanismos de cooperação intergovernamental, a regulamentação do CBAF apenas previu a possibilidade de os entes subnacionais pactuarem a aquisição dos medicamentos de forma centralizada no gestor estadual por meio de atas estaduais de registro de preço ou mediante consórcios intermunicipais de saúde. Além disso, estabeleceu a possibilidade de os entes subnacionais pactuarem a aplicação da contrapartida estadual para o CBAF por meio de medicamentos produzidos em laboratórios públicos oficiais (Brasil, 2017).

---

7. Abrange medicamentos para endemias; doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), como a síndrome da imunodeficiência adquirida (Aids); bem como o fornecimento de sangue, hemoderivados e imunobiológicos. Estes medicamentos e insumos são financiados, adquiridos e distribuídos exclusivamente pelo governo federal.

8. Medicamentos para agravos menos frequentes e, em geral, de alto custo, definidos em regulamentação específica, com financiamento e aquisição sob responsabilidade dos governos federal e estaduais, sendo distribuídos à população pelas secretarias estaduais de saúde. Posteriormente, este componente passou a ser denominado de Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (Ceaf), redação dada pela Portaria GM/MS nº 2.981/2009.

9. Ao final do ano de 2017, o MS, adotando um processo de racionalização e unificação das inúmeras normativas sobre as diretrizes operacionais do SUS, elaborou as portarias para consolidação desses instrumentos normativos. Para o financiamento e para a execução do CBAF, respectivamente, as regras foram reunidas na Portaria de Consolidação GM/MS nº 2 e nº 6, publicadas em 28 de setembro de 2017.

10. O MS contribuía com R\$ 5,58 e as secretarias estaduais e municipais com R\$ 2,36, cada uma delas. Os valores das contrapartidas subnacionais poderiam ser majorados conforme pactuações com intergestores estaduais.

Como é possível notar, a trajetória de desenvolvimento da AFB no SUS foi caracterizada pela alternância e, em determinados momentos, pela coexistência entre movimentos de descentralização e centralização nas relações intergovernamentais. A descentralização da responsabilidade pela aquisição, distribuição e execução de ações de AF para os municípios foi combinada com estratégias de coordenação pelo governo central. Isto ocorreu por meio da recentralização da reponsabilidade por estas etapas para parte do elenco de medicamentos, identificada como prioritária para a agenda do SUS. Este panorama sugere que a descentralização, por si só, não é suficiente para garantir a universalidade e a equidade no acesso aos medicamentos essenciais no âmbito da APS. Nesse sentido, o desenvolvimento de práticas de cooperação intergovernamental aparece como uma importante condição para a redução de possíveis efeitos deletérios da descentralização da AFB, promovendo maior coordenação vertical e horizontal na política de medicamentos.

Após realizarem avaliação sobre a gestão descentralizada da AFB em um estado brasileiro, Barreto e Guimarães (2010) não encontraram evidências de práticas cooperativas relevantes entre os entes federados para a provisão do CBAF, observando que as iniciativas implementadas nesse sentido foram tímidas e restritas. O fomento a tais dispositivos poderia contribuir para equacionar as contradições que a descentralização da AFB experimenta em um cenário marcado por fortes assimetrias e concorrência entre os entes subnacionais. Neste trabalho, buscamos exatamente ampliar o esforço de identificação destas práticas cooperativas no âmbito dos governos estaduais.

### 3 OBJETIVOS E ESCOLHAS METODOLÓGICAS

O estudo que subsidia este capítulo possui caráter descritivo e exploratório, e teve como objetivos: i) identificar debates e encaminhamentos realizados pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT/SUS) relacionados à aquisição e à distribuição de medicamentos da AFB; ii) descrever e mapear os diferentes padrões de cooperação institucional adotados nos estados brasileiros sob a gestão descentralizada da AFB; e iii) apontar limites e possibilidades inerentes aos padrões identificados.

A estratégia metodológica adotada combinou dois momentos: i) exame dos debates ocorridos no âmbito da CIT/SUS em torno da AFB; e ii) análise das pactuações estaduais firmadas nas Comissões Intergestores Bipartites (CIBs) para identificar arranjos institucionais cooperativos estabelecidos entre estados e municípios para a AFB. As duas etapas complementares do estudo se relacionam às diferentes fontes de dados empíricos utilizados e permitiram explorar o fenômeno sob diferentes perspectivas. Foram utilizados como fontes: i) os resumos executivos de reuniões da CIT/SUS realizadas entre 1998 e 2018; bem como ii) os instrumentos

normativos sobre execução e financiamento do CBAF pactuados nas CIBs em cada UF, vigentes no momento da realização da pesquisa. Delimitou-se a análise aos arranjos institucionais envolvendo governos estaduais e municipais na aquisição e na distribuição dos medicamentos do CBAF.

No contexto federativo brasileiro, o governo nacional exerce um papel relevante na definição da agenda de políticas públicas, sendo protagonista na formulação das diretrizes dos programas relacionados ao SUS (Arretche, 2012; Machado e Palotti, 2015). Por esse motivo, a exploração do tema da cooperação intergovernamental entre os estados e os municípios no âmbito da AFB não pode desconsiderar os debates e os encaminhamentos de caráter nacional realizados sobre o assunto ao longo da trajetória de implementação da PNM. Estes elementos foram analisados na primeira etapa da pesquisa, o que exigiu a verificação de todos os resumos executivos de reuniões ordinárias e extraordinárias da CIT/SUS realizadas no período de 1998 a 2018<sup>11</sup> disponíveis no sítio eletrônico do MS, num total de 215. Destes, foram selecionados os que continham uma ou mais das palavras-chaves “medicamentos”, “assistência farmacêutica” e “componente básico” para identificar reuniões em que pautas relativas à AFB foram objeto de discussão ou encaminhamento. Posteriormente, os debates ou encaminhamentos sobre AFB contidos nos resumos de reuniões de CIT/SUS selecionados foram analisados por meio do método de análise de conteúdo, com o intuito de identificar se e como o tema da cooperação intergovernamental havia aparecido. Dado o volume restrito do material selecionado, optou-se pela sua análise direta, sem a mediação de *softwares* de análise de conteúdo, tendo sido as mesmas categorias temáticas utilizadas para a análise de como, e com que frequência, as pautas relacionadas aos arranjos institucionais de cooperação subnacional para a aquisição e a distribuição de medicamentos básicos foram trabalhadas na CIT/SUS. Isto permitiu observar se a agenda da cooperação subnacional foi relevante ou não nos debates sobre AFB realizados na arena de gestão tripartite do SUS.

A segunda etapa de investigação buscou identificar os arranjos institucionais estabelecidos entre estados e municípios para implementar a descentralização do CBAF e mapear os dispositivos de cooperação intergovernamental praticados nos estados. As pactuações estaduais realizadas nas CIBs são relevantes fontes de informação para a análise das características institucionais relativas a estes arranjos. Assim, foram coletadas, por meio dos sítios eletrônicos das secretarias estaduais de saúde e do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), informações sobre as pactuações estaduais vigentes<sup>12</sup> em cada UF que regulamentavam a execução e o financiamento do CBAF. Ao todo, foram reunidos dados

11. Para o ano de 2018, foram consultados os resumos de reuniões da CIT/SUS ocorridas até o mês de agosto.

12. A data de corte para a coleta de pactuações vigentes foi 31 de agosto de 2018. Pactuações realizadas após esta data não foram consideradas nesta análise.

referentes à descentralização da AFB de 25 UFs. O Distrito Federal, por não possuir subdivisão em nível municipal, e o Amapá, por não possuir pactuação vigente à época, foram excluídos da análise.

Para a análise do material, definiu-se um conjunto de variáveis qualitativas relacionadas a duas dimensões – a descentralização (1) e os mecanismos de coordenação e cooperação (2) –, que permitiram realizar comparação entre os arranjos adotados por UF. Com as variáveis definidas para cada dimensão, foi possível identificar o grau de descentralização da AFB e a intensidade das estratégias de coordenação e cooperação<sup>13</sup> instituídas em cada estado. Para isso, foi atribuída uma pontuação para cada categoria ou valor possível (quadro 1).

#### QUADRO 1

##### **Análise dos arranjos estaduais de descentralização da AFB – dimensões, variáveis, categorias e pontuação**

Dimensão	Variável	Categorias ou valores	Pontuação	
Descentralização	1. Forma predominante de pactuação bipartite para aquisição e distribuição do CBAF no estado	Totalmente centralizada no estado (TCE)	0,0	
		Parcialmente descentralizada no município (PDM) – responsabilidade simultânea de ambos os níveis	1,0	
		Totalmente descentralizada no município (TDM)	2,0	
	2. Modalidades de gestão da contrapartida federal para o CBAF existentes no estado	3. Modalidades de gestão da contrapartida estadual para a CBAF existentes no estado	Exclusivamente pelo Fundo Estadual de Saúde (FES)	0,0
			Exclusivamente pelo FES, ou exclusivamente pelos Fundos Municipais de Saúde (FMS) do estado	1,0
		4. Modalidades de gestão da contrapartida municipal para a CBAF existentes no estado	Conjuntamente pelo FES e pelos FMS, ou exclusivamente pelos FMS do estado	1,5
			Exclusivamente pelos FMS	2,0
Coordenação e cooperação	5. Intensidade das estratégias de coordenação e cooperação subnacionais da AFB praticadas no estado	Forte intensidade	3,0	
		Média intensidade	2,0	
		Fraca intensidade	1,0	

Elaboração dos autores.

Para cada variável relativa à dimensão descentralização, foram atribuídas pontuações de 0 a 2, em que o primeiro valor representa uma posição menos descentralizada, e o último, mais descentralizado. Assim, em cada UF, o somatório da pontuação assumida nestas variáveis compõe o valor final para a dimensão descentralização. Quanto maior o valor atribuído à UF para esta dimensão, mais descentralizado é o arranjo estabelecido entre o estado e os municípios neste território.

13. A opção pela unificação dos dois conceitos em apenas uma variável encontra consonância com o contexto federativo brasileiro. Para Souza (2018), apesar de haver diferenças em termos formais entre os conceitos, as relações verticais estabelecidas entre os governos de distintos níveis com vistas à coordenação das políticas teriam como característica essencial a cooperação.

Em relação à variável da dimensão coordenação e cooperação,<sup>14</sup> foram estabelecidos valores para cada estratégia mapeada, considerando sua respectiva potência em produzir articulação entre os entes subnacionais nos processos de aquisição e distribuição de medicamentos do CBAF. Esta valoração foi realizada comparando-se as distintas estratégias mapeadas nos atos normativos das CIBs em relação à sua intensidade. Foram considerados, entre outros, aspectos como a institucionalização de regras próprias para a cooperação horizontal (por exemplo, consórcios intermunicipais), vertical ou ambas. O somatório dos valores de cada estratégia identificada para cada UF compôs o valor assumido pela variável, de modo que, quanto maior o valor da variável para o estado, mais intensas são as práticas coordenativas e cooperativas em prol de processos descentralizados de aquisição e distribuição do CBAF.

A pontuação final para cada uma das dimensões nas UF analisadas, composto pelo somatório dos valores de suas respectivas variáveis, foi utilizado para mapear as posições relativas dos estados em comparação entre si (tabela 1).

**TABELA 1**  
**Brasil: pontuação final das dimensões de descentralização e de coordenação e cooperação, por UF (ago./2018)**

UF	Descentralização ( $\sum$ valores)	Coordenação e cooperação ( $\sum$ valores)
Acre	8	3
Alagoas	7	3
Amazonas	8	0
Bahia	4	4
Ceará	2	4
Espírito Santo	8	6
Goiás	8	2
Maranhão	8	0
Mato Grosso	8	0
Mato Grosso do Sul	8	0
Minas Gerais	8	7
Pará	8	1
Paraíba	8	0
Paraná	6	5
Pernambuco	8	0
Piauí	8	0

(Continua)

14. Sem entrar no mérito do debate sobre a distinção entre ambos os conceitos (Souza, 2018), optamos aqui por combiná-los, entendendo sua complementariedade: a produção coordenada de efeitos na qualidade do acesso aos medicamentos do CAFB ocorre a partir da cooperação entre entes governamentais.

(Continuação)

UF	Descentralização ( $\Sigma$ valores)	Coordenação e cooperação ( $\Sigma$ valores)
Rio de Janeiro	8	3
Rio Grande do Norte	8	0
Rio Grande do Sul	8	0
Rondônia	8	0
Roraima	8	0
Santa Catarina	8	6
São Paulo	6	7
Sergipe	8	0
Tocantins	6	2

Elaboração dos autores.

#### 4 ARRANJOS COOPERATIVOS PARA AFB NOS ESTADOS BRASILEIROS

Nesta seção, apresentamos os resultados obtidos considerando os dois momentos propostos para a estratégia metodológica: os debates no âmbito da CIT e os arranjos cooperativos nos estados.

##### 4.1 A frágil e incipiente agenda da cooperação subnacional para AFB na arena de gestão tripartite do SUS

A análise dos debates nacionais ocorridos na CIT/SUS ao longo da trajetória de implementação da PNM apontou elementos importantes sobre a baixa relevância do tema da cooperação intergovernamental para a aquisição e a distribuição de medicamentos básicos em âmbito subnacional. Da amostra de 215 reuniões da CIT/SUS ocorridas entre 1998 e 2018, a AFB foi objeto de discussão ou encaminhamento em 76 delas (35,3%). O período em que observamos maior frequência da discussão sobre AFB da arena tripartite do SUS (36%) se refere ao intervalo entre os anos de 1998 e 2002. Isto pode ser explicado por se tratar do momento inicial de implementação da PNM e do IAFB, quando ocorreu a concretização da diretriz de descentralização da AFB.

Nas discussões da CIT/SUS sobre a AFB, identificamos a presença de oito categorias temáticas (quadro 2).

QUADRO 2

**Brasil: categorias temáticas dos debates e dos encaminhamentos sobre AFB nas reuniões da CIT/SUS (1988-2018)**

Categorias temáticas
1. Política de medicamentos e descentralização da AF.
2. Padronização de medicamentos essenciais e definição de elencos para a AFB.
3. Planejamento, monitoramento e avaliação da AFB.
4. Financiamento da AFB.
5. Qualificação dos processos de aquisição e distribuição de medicamentos descentralizados.
6. Qualificação de recursos humanos.
7. Qualificação de serviços farmacêuticos.
8. Sistemas de informação e Base Nacional de Dados de Ações e Serviços da Assistência Farmacêutica.

Elaboração dos autores.

Além disso, a análise permitiu observar como e com que frequência as pautas relacionadas à AFB foram debatidas ou encaminhadas na CIT/SUS (tabela 2).

TABELA 2

**Brasil: quantidade e frequência dos tipos de pauta à cooperação intergovernamental na AFB discutidos ou encaminhados na CIT/SUS, por quadriênio (1998-2018)**

Período	Tipos e quantidades de pauta			Frequência	
	AFB (B)	Cooperação intergovernamental (C)	Arranjos de cooperação subnacional (D)	C/B (%)	D/B (%)
1998-2002	27	9	2	33,3	7,4
2003-2006	16	7	1	43,8	6,3
2007-2010	4	3	0	75,0	0,0
2011-2014	14	6	1	42,9	7,1
2015-2018	7	0	0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>25</b>	<b>4</b>	<b>36,8</b>	<b>5,9</b>

Elaboração dos autores.

Obs.: Cooperação intergovernamental e, especificamente, arranjos institucionais de cooperação subnacional no âmbito dos processos de aquisição e distribuição de medicamentos do CBAF.

Do total de 68 pautas debatidas ou encaminhadas, 36,8% delas se relacionavam à cooperação intergovernamental no âmbito da AFB. Entretanto, deste tipo de pauta fazem parte os debates que não são, necessariamente, específicos do âmbito subnacional, mas em sua maioria trata-se de pautas de cooperação com a participação do governo federal. Incluem a centralização da compra de itens no MS, regulamentações acerca do financiamento compartilhado da AFB, apoio à produção pública de medicamentos por parte dos laboratórios oficiais e aprimoramento dos processos de aquisição e distribuição de medicamentos por parte dos estados e municípios. Por sua vez, os debates ou encaminhamentos específicos sobre arranjos cooperativos de âmbito subnacional para a descentralização

da aquisição e da distribuição do CBAF se resumem a apenas quatro eventos neste longo período, o que representa a pequena parcela de 5,9% do total de debates realizados sobre AFB.

Articulando a análise dos tipos de pauta da CIT a que se vinculam as categorias temáticas identificadas, observamos a concentração dos quatro debates relacionados a arranjos de cooperação subnacional para aquisição e distribuição do CBAF no tema *qualificação dos processos de aquisição e distribuição de medicamentos descentralizados*. Trata-se, curiosamente, de debates com baixo perfil de institucionalização em comparação com as demais. São discussões ligadas a possíveis estratégias de aprimoramento das compras públicas de medicamentos, com baixo nível propositivo ou de formulação de soluções institucionais nas raras discussões sobre cooperação entre estados e municípios para a descentralização da AFB.

De outro modo, há registros de que, diante de graves dificuldades de municípios das regiões Norte e Nordeste para adquirir medicamentos básicos, devido ao esvaziamento coordenado de processos licitatórios por parte de fornecedores, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) tentou pautar esta discussão no MS, para levá-la para a CIT, porém sem sucesso (Machado, Menicucci e Guim, 2015).

Uma análise mais detalhada desses poucos eventos permitiu observar que tais pautas não produziram decisões ou encaminhamentos que buscaram a institucionalização de arranjos subnacionais no âmbito da cooperação para a aquisição e a distribuição de medicamentos do CBAF. Em sua maioria, relacionaram-se a relatos de experiências práticas de alguns poucos estados que desenvolveram seus próprios dispositivos.

#### **4.2 Arranjos institucionais de descentralização da AFB: a dominância da fragmentação durante o processo de municipalização**

O mapeamento dos arranjos institucionais vigentes para descentralizar a AFB, pactuados entre estados e municípios nas CIBs, revelou outras importantes questões sobre as relações intergovernamentais no âmbito subnacional para operar os processos de aquisição e distribuição dos medicamentos.

Cerca de 88% ( $n = 22$ ) dos estados analisados adotavam o padrão TDM (figura 3). É neste grupo que se encontrava a maioria dos estados em que identificamos a institucionalização de arranjos de cooperação subnacional para a aquisição e a distribuição de medicamentos do CBAF, representando 27% ( $n = 6$ ) deste subconjunto de estados: Acre, Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina.

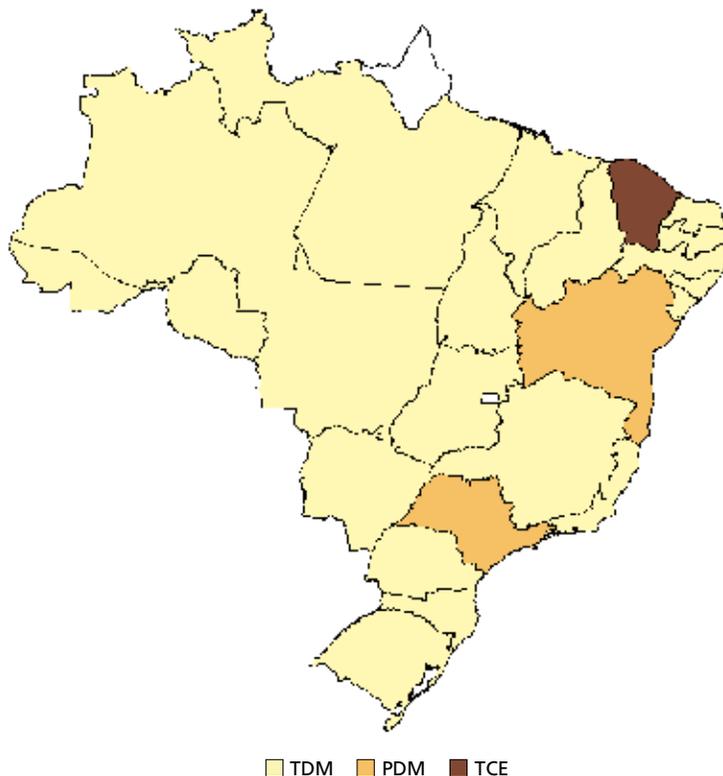
Entre os estados em que o arranjo predominante foi o PDM, São Paulo possuía parte dos municípios assumindo toda a responsabilidade pela gestão do

componente básico, representando apenas 11% dos 645 municípios paulistas. Na Bahia, o estado possuía a responsabilidade pela execução de sua contrapartida para uma parte, mas a maioria dos municípios baianos (67%) possuíam gestão sobre as contrapartidas federal e municipal.

Apenas o estado do Ceará possuía a modalidade TCE. A exceção ficava com apenas dois municípios (Fortaleza e Sobral), que possuíam a gestão das contrapartidas federal e municipal, mas, para os demais, representando 99% dos municípios cearenses, o governo estadual ficava responsável pela execução das três contrapartidas, o que demandava a transferência de recursos dos FMS para o FES, num movimento de centralização da AFB.

A análise das formas de pactuação bipartite para o CAFB demonstra que o panorama brasileiro é de descentralização, com ênfase na municipalização, fomentando a ampliação da autonomia e da responsabilidade dos municípios na gestão da execução do CBAF.

FIGURA 3  
Brasil: forma predominante de pactuação bipartite do CBAF, por estado (ago./2018)

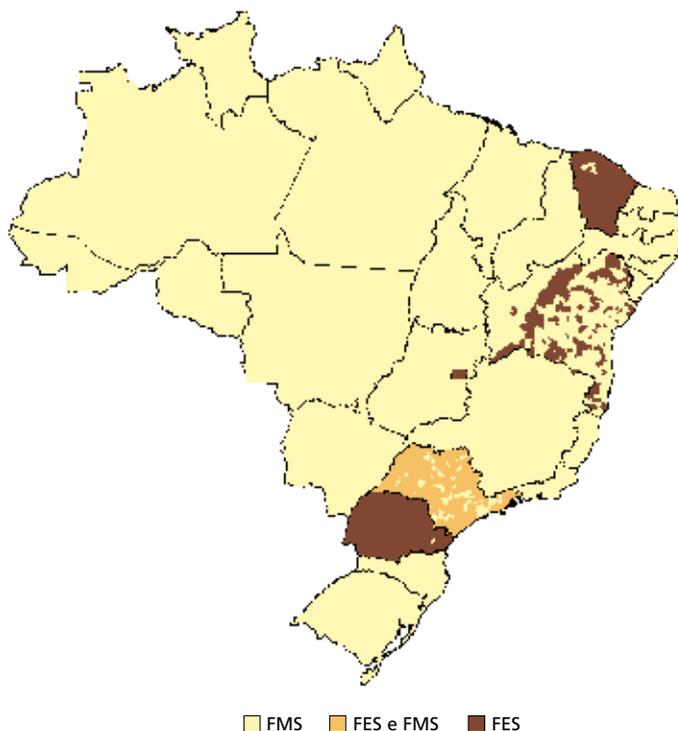


Em relação às modalidades de gestão das contrapartidas federal, estadual e municipal para o financiamento da AFB, é importante analisar diferentes cenários que contribuem para identificar os diferentes arranjos de descentralização adotados no país.

Na gestão da contrapartida federal (figura 4), destacamos os estados de São Paulo e Paraná. Com um modelo diferenciado de gestão desta contrapartida, São Paulo estabeleceu a possibilidade de responsabilidade pela contrapartida federal compartilhada entre o estado e os municípios, por meio de um programa estadual destinado àqueles com até 250 mil habitantes. Os municípios que aderiram ao programa possuíam gestão parcial da contrapartida federal, sendo a outra parcela destes recursos executada pela gestão estadual. O estado do Paraná, apesar de possuir como arranjo predominante o TDM, fazia a gestão da contrapartida federal no nível estadual, com repasse global destes valores ao Consórcio Intermunicipal Paraná Saúde, dispositivo institucionalizado para a aquisição e a distribuição de medicamento do CBAF para 99,5% dos municípios paranaenses.

FIGURA 4

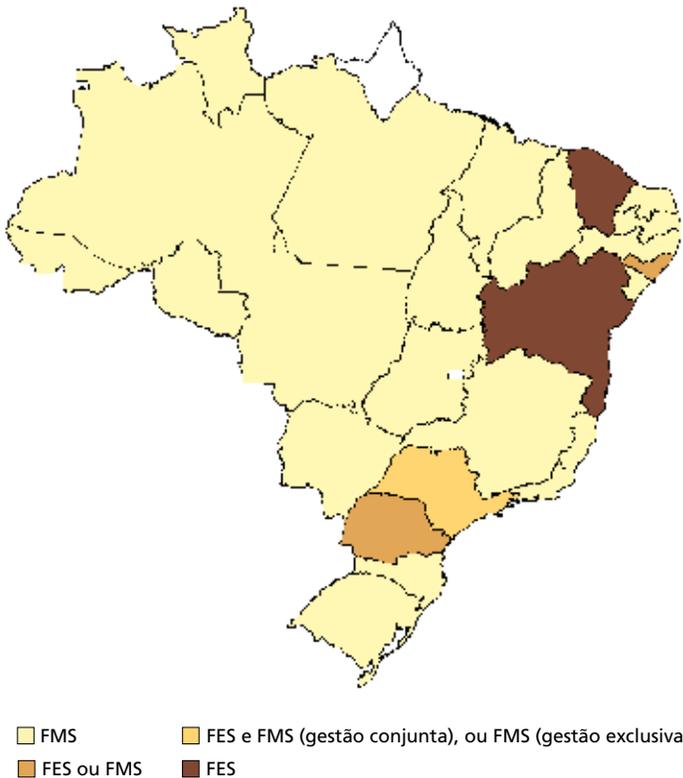
**Brasil: modalidades existentes de gestão da contrapartida federal para o financiamento do CBAF, por estado e município (ago./2018)**



A gestão da contrapartida estadual também apresenta desenhos diferenciados que merecem ser apresentados (figura 5), a despeito do caráter fortemente descentralizado da AFB, com a maioria dos municípios sendo o responsável pela gestão desta contrapartida. Destacamos, aqui, os dois estados que mantinham a responsabilidade pela gestão destes recursos – Bahia e Ceará – e apresentavam os desenhos menos descentralizados para a AFB no Brasil quanto a este aspecto. São Paulo mantinha a possibilidade de gestão compartilhada desta contrapartida, assim como o fazia para os recursos federais, e neste caso os municípios contemplados no programa estadual estratégico recebiam uma parcela da contrapartida estadual em recursos financeiros e outra em medicamentos adquiridos pelo próprio estado. Por fim, Paraná e Alagoas estabeleciam a possibilidade de repassarem a contrapartida estadual diretamente para consórcios intermunicipais. No caso de Alagoas, esta modalidade era adotada para a parcela dos municípios que possuíam vínculo com o Consórcio Intermunicipal do Sul do Estado de Alagoas (Conisul).

FIGURA 5

**Brasil: modalidades existentes de gestão da contrapartida estadual para financiamento do CBAF, por estado (ago./2018)**



Elaboração dos autores.

Em relação à contrapartida municipal (figura 6), o destaque cabe ao modelo do estado do Ceará, que apresentou o desenho menos descentralizado do país. Os municípios cearenses poderiam repassar suas contrapartidas ao ente estadual e receber os medicamentos do CBAF adquiridos por este nível. Apenas os municípios de Fortaleza e Sobral, como já destacado anteriormente, optaram pela descentralização dos recursos e permaneceram com a gestão da aquisição e da distribuição dos medicamentos básicos.

FIGURA 6

**Brasil: modalidades existentes de gestão da contrapartida municipal para o financiamento do CBAF, por estado (ago./2018)**



Elaboração dos autores.

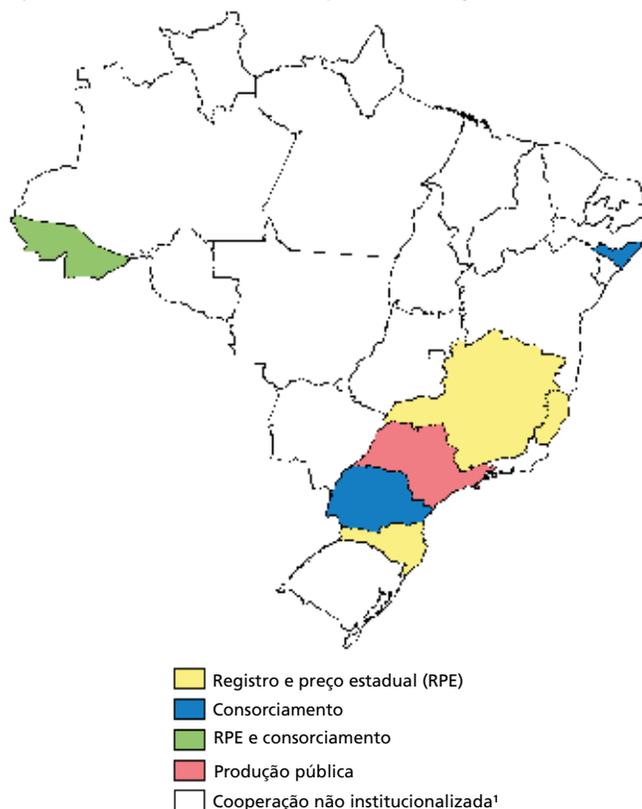
O mapeamento dos arranjos de descentralização e das modalidades de gestão das contrapartidas dos entes federativos demonstra a inequívoca tendência à municipalização das responsabilidades pela aquisição e pela distribuição dos medicamentos do CBAF. Atualmente, cerca de 76,8% ( $n = 4.280$ ) dos municípios brasileiros gerenciam e executam, sozinhos, a contrapartida federal para o financiamento da AFB. Se somarmos a este grupo aqueles municípios que executam parte desta contrapartida, a porcentagem aumenta para 87% ( $n = 4.851$ ). É um cenário que

potencializa enormemente o risco de sustentação de padrões muito diversificados em relação à oferta de medicamentos para a APS, reforçando iniquidades entre regiões e municípios. Por esta razão presume-se que, para assegurar uma oferta mais equânime, os arranjos para o financiamento do CBAF poderiam se beneficiar de estratégias de coordenação federativa.

O mapeamento das estratégias de cooperação intergovernamental de âmbito subnacional, por sua vez, revela inovações implementadas no processo de descentralização da AFB. Os governos estaduais, por buscarem adaptar as diretrizes formuladas em âmbito nacional à sua realidade, podem desenvolver desenhos cooperativos não previstos nas normas pactuadas em nível tripartite. Podemos observar que em apenas 28% ( $n = 7$ ) dos estados da amostra identificamos arranjos institucionalizados nas pactuações analisadas (figura 7).

FIGURA 7

**Brasil: arranjos institucionalizados de cooperação subnacional para a aquisição e a distribuição de medicamentos básicos, por estado (ago./2018)**



Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Distrito Federal e Amapá não estão inseridos nesta categoria, por terem sido excluídos da análise.

Foram identificados três tipos de arranjos cooperativos associados aos processos de aquisição e distribuição de medicamentos: i) consorciamento intermunicipal; ii) oferta de atas estaduais de registro de preço aos municípios; e iii) produção pública de medicamentos por meio de laboratório oficial do estado para distribuição aos municípios.

A oferta de atas estaduais de registro de preço foi a modalidade cooperativa mais frequente, tendo sido verificada nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Acre. Embora possuíssem o mesmo mecanismo, cada experiência apresentou um desenho próprio. Minas Gerais institucionalizou, em sua regulamentação, o que foi denominado de Estratégia de Regionalização da Assistência Farmacêutica. A adesão a esta estratégia ampliava a contrapartida estadual aos municípios, numa clara iniciativa de coordenação da política por meio de indução financeira, ao disponibilizarem-se atas de registro de preços para a aquisição de medicamentos do elenco de referência da AFB do estado. Estas atas foram elaboradas e gerenciadas pelo estado de forma regionalizada, com o intuito de se adequarem às diferentes realidades do mercado farmacêutico no estado (Minas Gerais, 2016). O Espírito Santo institucionalizou o que denominou de Sistema Estadual de Registro de Preços, regulamentando as responsabilidades de cada ente na operacionalização da estratégia (Espírito Santo, 2013). O Acre apenas institucionalizou a possibilidade de a pactuação da aquisição dos medicamentos ocorrer de forma centralizada no estado, com o objetivo de apoiar a execução dos recursos destinados ao CBAF. Esta aquisição centralizada poderia ocorrer por meio de atas estaduais de registro de preços ou por consórcios de saúde (Acre, 2013). A propósito, esta possibilidade de aquisição centralizada da forma como foi incorporada no modelo do Acre já consta na regulamentação nacional, derivada de pactuação tripartite, sobre a AFB. Nesse sentido, apesar de ter sido considerado para efeitos desta análise, o arranjo do Acre pode ser relativizado em termos de seu funcionamento prático.

O segundo arranjo mais utilizado entre os casos de cooperação intergovernamental foi o consorciamento para a operação de compras conjuntas, identificado nos casos do Paraná e de Alagoas, mas com especificidades próprias que devem ser consideradas. No Paraná, a experiência de consorciamento foi fomentada pelo ente estadual e já possuía quase vinte anos quando da realização deste estudo, tendo surgido logo após a publicação da PNM (Paraná, 2015). A estratégia de consorciamento paranaense se mostrava bastante institucionalizada como eixo da regulamentação da execução e do financiamento do CBAF no estado. O governo estadual, inclusive, fomentava a adesão ao modelo ao ampliar sua contrapartida estadual, também se valendo da indução financeira na coordenação da política em sua área de abrangência. Atualmente, apenas os municípios de Curitiba e Foz do Iguaçu não fazem parte do modelo consorciativo, o que demonstra sua importância para o desenho da descentralização da AFB no estado. O caso de Alagoas, em comparação ao paranaense,

parece possuir menor institucionalidade. O que foi identificado nas pactuações da CIB/SUS de Alagoas foram autorizações para que o repasse da contrapartida estadual fosse realizado diretamente pelo estado ao consórcio intermunicipal (Alagoas, 2010; 2013).

Por fim, com um desenho próprio vinculado a um programa estadual de apoio aos municípios para a AFB, o estado de São Paulo institucionalizou a produção pública de medicamentos básicos por meio de seu laboratório oficial. Para este fim, o estado utilizou parte das contrapartidas federal e estadual, distribuindo os itens produzidos para os municípios de até 250 mil habitantes. A adesão ao programa também gerava ampliação da contrapartida estadual como forma de incentivo e estratégia de coordenação da política naquele território (São Paulo, 2017).

#### **4.3 A lacuna ou o não lugar da cooperação intergovernamental na AFB do SUS**

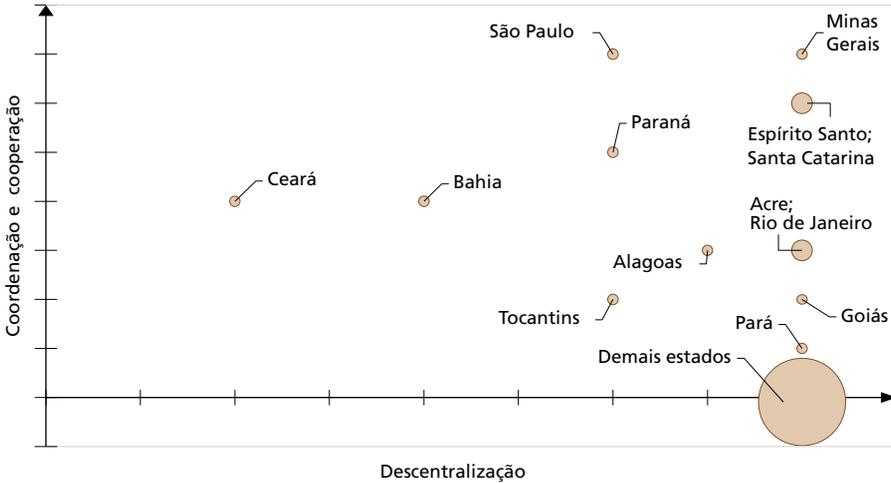
A análise das pactuações estaduais apresentadas na tabela 1, considerando-se a dimensão de descentralização e a de coordenação e cooperação, permitiu atribuir posições relativas de cada UF na comparação entre elas.

O gráfico 1 mostra que a situação dos estados brasileiros, em termos de descentralização da responsabilidade pela aquisição e pela distribuição do CBAF, avançou bastante, concretizando o conjunto de diretrizes e regras institucionais que foram formuladas. A grande maioria das UFs, em torno de 92% ( $n = 23$ ), apresentou uma pontuação maior ou igual a 6 na dimensão de descentralização, numa escala que variou de 0 a 8. Entretanto, deste conjunto expressivo de casos em que a descentralização do CBAF é alta, na metade deles ( $n = 12$ ) não identificamos nenhuma estratégia de coordenação e cooperação institucionalizadas nas normativas analisadas. Se alargamos esse espectro, passando a considerar os casos em que foi possível identificar alguma estratégia associada à dimensão coordenação e cooperação, mesmo com baixa pontuação para este quesito, o quadro não se altera de forma significativa. A maioria dos arranjos estaduais para a AFB, cerca de 72% da amostra ( $n = 18$ ), concentra-se num quadrante de alta descentralização associada à baixa coordenação e cooperação.

Observamos, portanto, uma concentração dos casos em um padrão fragmentado, que pode gerar potenciais dificuldades operacionais para a garantia igualitária deste acesso, se considerarmos o debate acerca das distintas capacidades institucionais dos estados e municípios brasileiros, já mencionado na subseção 4.1.

GRÁFICO 1

Brasil: situação dos estados em relação ao provimento do CBAF considerando a dimensão de descentralização e a de coordenação/cooperação (ago./2018)



Elaboração dos autores.

O cenário mapeado a partir das pactuações estaduais, associado à análise da agenda de debates na arena de gestão tripartite do SUS sobre a AFB, sugere uma lacuna na institucionalização de mecanismos de cooperação intergovernamental voltados para os medicamentos básicos, tendo a trajetória normativa do setor se restringido ao financiamento compartilhado e à padronização do elenco de medicamentos. Dito de outra forma, esta lacuna aponta para um não lugar nos debates sobre o tema e sobre o desenvolvimento de estratégias concretas e inovadoras que aprimorem os processos de aquisição e distribuição de medicamentos básicos numa perspectiva cooperativa em âmbito subnacional.

## 5 CONCLUSÕES

A descrição dos arranjos subnacionais para a descentralização do CBAF permitiu observar a prevalência de situações distintas entre os estados. Apesar de serem poucos em termos proporcionais aos casos estudados, alguns estados atuaram mais fortemente na coordenação da política e institucionalizaram dispositivos cooperativos com vistas ao aprimoramento da aquisição e da distribuição dos medicamentos básicos. Estas evidências parecem demonstrar, no entanto, a prevalência no país de um padrão de gestão fragmentada e centrada na municipalização dos processos de aquisição e distribuição, que traz elevado potencial para a reprodução de desigualdades e limitações de acesso à AFB.

Se, por um lado, os mecanismos de coordenação nacional do SUS neste caso se limitaram à lista básica de medicamentos, à fixação de contrapartidas financeiras para cada nível de governo e à disponibilização de um sistema nacional de informações, por outro lado tal situação parece ter sido entendida pela CIT como aceitável, o que merece futuras investigações. Embora tenhamos constatado o esforço de gestores estaduais para pautar esta discussão em determinado momento, por meio do Conass, é possível que a representação municipal tenha percebido a tentativa de avançar no debate sobre um modelo mais coordenado como uma ameaça à sua autonomia na implementação da política. Isto explicaria, por sua vez, alguma hesitação por parte do MS para também avançar nesta direção.

Do ponto de vista dos estados, a existência de significativas diferenças entre as UFs pode estar na explicação da impossibilidade prática de construção de consensos na esfera nacional em torno de modelos cooperativos para a descentralização do CBAF. Não havendo um modelo ou padrão nacional, os governos estaduais puderam tomar posições distintas em relação ao tipo de intervenção e coordenação deste processo em suas jurisdições.

Mas, ainda, cabe perguntar por que foi observada pouca inovação nos desenhos institucionais, ou mesmo reduzido grau de institucionalização dos mecanismos de cooperação instituídos sob a vigência dos instrumentos normativos analisados. Há uma evidente lacuna a ser preenchida nesta questão. O conjunto de evidências reunidas neste trabalho sugere que os esforços de coordenação empreendidos a partir da PNM foram frágeis para a indução de parcerias mais estáveis entre os entes subnacionais para a descentralização do CBAF.

Certamente, a capacidade descritiva sobre o fenômeno, desenvolvida neste trabalho, foi limitada pelas fontes de dados utilizadas. Os resumos executivos das reuniões da CIT/SUS não permitiram captar os posicionamentos dos atores dos diferentes níveis de gestão, se convergentes ou não, em relação às pautas discutidas, assim como não foi possível verificar – de forma clara – eventuais tentativas e vetos a propostas que apontassem para um padrão mais fortemente cooperativo em âmbito nacional. Por seu turno, os dispositivos normativos estaduais, que continham as pactuações bipartites sobre a execução e o financiamento do CBAF, não foram suficientes para explorar, de maneira detalhada, aspectos da operação dos arranjos adotados nos estados ou, ainda, captar dispositivos informais que tenham sido utilizados pelos entes subnacionais.

A despeito dessas restrições, a exploração realizada contribuiu para suscitar mais questões sobre o tema da coordenação e da cooperação no âmbito da AFB, que podem ser objeto de futuras investigações. Entre elas, destacamos a importância em apreender as posições e os interesses dos diferentes atores presentes na tomada de decisão da política de medicamentos, incluindo não apenas os três níveis de

governo, mas também os fornecedores e as representações dos profissionais de saúde. Não obstante, este trabalho aponta que, diante da omissão da arena de pactuação federativa setorial em avançar no debate sobre modelos possíveis para a cooperação intergovernamental, há um potencial subexplorado pelos governos estaduais para avançar na construção de arranjos regionais que possam tornar a oferta de serviços mais equânime e qualificada, tanto internamente às suas jurisdições quanto abrangendo regiões que envolvam várias UFs.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 41-67, 2005.

ACRE. Resolução CIB/AC nº 186, de 13 de dezembro de 2013. **Diário Oficial do Estado do Acre**, 2013. Disponível em: <bit.ly/3OQKAMD>. Acesso em: 20 out. 2022.

AFONSO, J. R. Federalismo fiscal brasileiro: uma visão atualizada. **Caderno Virtual**, v. 1, n. 34, 2016.

ALAGOAS. Resolução CIB-SUS/AL nº 102, de 22 de novembro de 2010. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, 2010. Disponível em: <bit.ly/3ubvynR>. Acesso em: 20 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Resolução CIB-SUS/AL nº 099, de 11 de novembro de 2013. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, 2 dez. 2013. Disponível em: <bit.ly/3EJttre>. Acesso em: 5 dez. 2018.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

\_\_\_\_\_. O poder de veto das unidades federativas no Brasil: instituições políticas e comportamento parlamentar no pós-1988. *In*: ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 77-116.

\_\_\_\_\_. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 65-90.

BARRETO, J. L.; GUIMARÃES, M. C. L. Avaliação da gestão descentralizada da assistência farmacêutica básica em municípios baianos, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 26, n. 6, p. 1207-1220, 2010.

BERMUDEZ, J. A. Z. **Indústria farmacêutica, estado e sociedade**: crítica da política de medicamentos no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1995.

BERMUDEZ, J. A. Z. *et al.* Assistência farmacêutica nos 30 anos do SUS na perspectiva da integralidade. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1937-1949, 2018.

BERMUDEZ, J. A. Z.; POSSAS, C. A. Análisis crítico de la política de medicamentos en el Brasil. **Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana**, v. 119, n. 21, p. 270-77, 1995.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 1990.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 176, de 8 de março de 1999. Estabelece critérios e requisitos para a qualificação dos municípios e estados ao incentivo à Assistência Farmacêutica Básica e define valores a serem transferidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 mar. 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 956, de 25 de agosto de 2000. Regulamenta a Portaria GM nº 176, de 8 de março de 1999, que estabelece critérios e requisitos para a qualificação dos municípios e estados ao incentivo à Assistência Farmacêutica Básica e define valores a serem transferidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 ago. 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Medicamentos**. Brasília: MS, 2001.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 338, de 6 de maio de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Farmacêutica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 maio 2004. Disponível em: <[bit.ly/3ESxHx2](http://bit.ly/3ESxHx2)>.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Assistência Farmacêutica no SUS**. Brasília: Conass, 2011. (Para Entender a Gestão do SUS, v. 7).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 set. 2017. Disponível em: <[bit.ly/3XJFJkn](http://bit.ly/3XJFJkn)>.

CAPANEMA, L. X. L. **A indústria farmacêutica brasileira e a atuação do BNDES**. Rio de Janeiro: BNDES, 2006.

COSENDEY, M. A. E. *et al.* Assistência farmacêutica na atenção básica de saúde: a experiência de três estados brasileiros. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 16, n. 1, p. 171-182, 2000.

ESPÍRITO SANTO. Resolução CIB/ES nº 200, de 2 de setembro de 2013. **Diário Oficial do Estado**, Vitória, 2 set. 2013. Disponível em: <bit.ly/3XNPYEc>. Acesso em: 20 out. 2022.

GUIMARÃES, M. C. L. **Indicadores para avaliar a gestão descentralizada da Assistência Farmacêutica na atenção básica: um modelo em construção**. Salvador: UFBA, 2007. (Resumo Executivo).

MACHADO, J. A.; MENICUCCI, T. M. G.; GUIM, A. L. S. **Direitos iguais, relações desiguais: transferências intergovernamentais e escolhas orçamentárias no setor saúde em municípios de pequeno porte**. Belo Horizonte: Fapemig, 2015. (Relatório de Pesquisa).

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61, 2015.

MARIN, N. *et al.* **Assistência farmacêutica para gerentes municipais**. Rio de Janeiro: Opas, 2003.

MEDEIROS, A. L. **Assistência farmacêutica no Sistema Único de Saúde: responsabilidade compartilhada por União, estados e municípios**. 2018. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MINAS GERAIS. Deliberação CIB-SUS/MG nº 2.416, de 17 de novembro de 2016. Aprova a Estratégia da Regionalização da Assistência Farmacêutica (ERAF) e as normas de financiamento do Componente Básico do Bloco da Assistência Farmacêutica (CBAF) no âmbito do SUS-MG. **Diário Oficial do Estado**, Belo Horizonte, 17 nov. 2016. Disponível em: <bit.ly/3OQFAYm>. Acesso em: 20 out. 2022.

OLIVEIRA, L. C. F.; ASSIS, M. M. A.; BARBONI, A. R. Assistência Farmacêutica no Sistema Único de Saúde: da Política Nacional de Medicamentos à Atenção Básica à Saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 15, supl. 3, p. 3561-3567, 2010.

OLIVEIRA, M. A.; BERMUDEZ, J. A. Z.; OSÓRIO-DE-CASTRO, C. G. S. **Assistência farmacêutica e acesso a medicamentos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

PARANÁ. Deliberação CIB/PR nº 33, de 27 de março de 2015. **Diário Oficial do Estado**, 2015. Disponível em: <[bit.ly/3GYNgWt](http://bit.ly/3GYNgWt)>. Acesso em: 20 out. 2022.

PERINI, E. Assistência farmacêutica: fundamentos teóricos e conceituais. *In*: ACURCIO, F. A. (Org.). **Medicamentos e assistência farmacêutica**. Belo Horizonte: Coopmed, 2003. p. 9-30.

SÃO PAULO. Deliberação CIB nº 47, de 1ª de setembro de 2017. **Diário Oficial do Estado**, p. 47, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://sistema4.saude.sp.gov.br/gpad/arquivos/deliberacao-55136.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2022.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SPINK, P. K.; CLEMENTE, R.; KEPPKE, R. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. **RAUSP Management Journal**, v. 34, n. 1, p. 61-69, 1999.

STEYTLER, N. **The place and role of local government in federal systems**. Johannesburg: KAS, 2005.

TOMIO, F. R. L. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 123-148, 2005.

VASCONCELOS, D. M. M. *et al.* Política Nacional de Medicamentos em retrospectiva: um balanço de (quase) 20 anos de implementação. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 22, n. 8, p. 2609-2614, 2017.





# Parte 4

**Burocracia e capacidades nos estados**



## PATRONAGEM E PROFISSIONALIZAÇÃO DA BUROCRACIA: O QUE NOS DIZEM OS ESTADOS BRASILEIROS?<sup>1</sup>

Felix Lopez<sup>2</sup>  
Pedro Palotti<sup>3</sup>  
Alexandre Gomide<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

No contexto dos estudos sobre o federalismo brasileiro, a realização sistemática de pesquisas sobre políticas públicas, sistemas administrativos e competição política é menor para o nível estadual do que para o nível federal (Pires, Lotta e Oliveira, 2018; Bersch, Praça e Taylor, 2017; Lopez, 2015; Fernandes, 2013; Gaetani, Palotti e Pires, 2021). Mais recentemente, o nível municipal tem também recebido mais atenção da literatura do que o estadual (Colonnelli, Prem e Teso, 2020; Akhtari, Moreira e Trucco, 2020; Toral, 2021; 2022; Grin, Demarco e Abrucio, 2021).<sup>5</sup> Paradoxalmente, a combinação entre certa homogeneidade cultural e político-institucional entre os estados da Federação deveria torná-los uma esfera privilegiada para análises comparadas visando identificar, caracterizar e explicar fenômenos sociais, tais como as diferenças nas características e na qualidade das burocracias estatais.

No Brasil, mesmo quando se analisa somente o nível federal – onde se espera maior profissionalização e até mesmo maior homogeneidade entre os órgãos –, observam-se diferenças significativas no perfil de profissionalização e autonomia dos quadros recrutados em cada organização (Bersch, Praça e Taylor, 2017), sobretudo nas burocracias de médio e alto escalão (Lopez, 2015). Isto ocorre a despeito de a administração pública federal brasileira ser reconhecida como uma das mais profissionalizadas da América Latina (Pires, Lotta e Oliveira, 2018; Grindle, 2012; Stein *et al.*, 2007).

---

1. Os autores agradecem os ótimos comentários dos pareceristas anônimos. Erros e omissões permanecem nossos. Agradecemos também ao trabalho de assistência de pesquisa de José Mendes Teles e Bruno Castro.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e coordenador da plataforma Atlas do Estado Brasileiro do Ipea. *E-mail*: <felix.lopes@ipea.gov.br>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: <pedro.palotti@ipea.gov.br>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: <alexandre.gomide@ipea.gov.br>.

5. Essa relativa carência de estudos sobre o nível estadual foi assinalada por outros capítulos deste livro, como na *Apresentação* e nos capítulos 14 e 17.

Nos estados, combina-se a já mencionada homogeneidade institucional com uma ampla heterogeneidade – como se demonstrará neste capítulo – em aspectos organizacionais dos diversos níveis da burocracia. Os estados estão submetidos, em geral, às mesmas regras constitucionais que o governo federal, mas é possível que a forma como têm institucionalizado sua força de trabalho varie. Em geral, os governos dos estados são menos constrangidos por controles públicos, como a mídia e os órgãos de controle da burocracia, atuam em contextos e disputas eleitorais que diferem da política nacional e precisam lidar com políticas públicas e demandas da população que são específicas, fruto do arranjo federativo das políticas.<sup>6</sup>

Existir diversidade entre grupos de recrutados na administração é um fenômeno geral, em grande medida explicado por diferenças nas formas de recrutamento da força de trabalho (Grindle, 2012; Bearfield, 2009; Wilson, 1887) ou distinções que vão se engendrando pela natureza das jurisdições e das políticas sob responsabilidade de cada setor do governo. Em perspectiva histórica e comparada, há diferenças entre as agências governamentais e a gestão destas pelo chefe do Executivo, a depender da área de atuação governamental e do governo em exercício (Lavertu, Lewis e Moynihan, 2013; Horton e Lewis, 2009). No caso de países federalistas, há ainda diferentes realidades e interesses no plano federal que se contrapõem às realidades e aos interesses dos estados ou dos municípios. Tais diferenças acabam por se refletir em padrões de recrutamento e níveis de profissionalização diferentes em um mesmo país. Nesse sentido, compreender o perfil das burocracias públicas e o seu processo de recrutamento e promoção é essencial para entender de modo mais abrangente o funcionamento do Estado brasileiro contemporâneo.

Embora a trajetória de formação de sua burocracia seja mais nuançada por avanços e retrocessos, como bem retrata o trabalho de Lima Júnior (1998), no Brasil tem sido comum adotar uma abordagem evolucionista, segundo a qual o curso natural das mudanças na burocracia é marcado por progressos, melhorias e aprimoramentos. Não há dúvidas de que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) representou um marco que impulsionou o movimento de profissionalização das burocracias nacionais, ao obrigar a realização de concursos públicos para a entrada no serviço público e instituir a garantia de estabilidade funcional, consolidando um passo essencial para aproximar a administração pública brasileira do modelo próprio dos tipos de dominação racional-legal, tal como teorizado por Max Weber. A CF/1988 erigiu, por exemplo, uma barreira importante para conter os até hoje vigentes incentivos do sistema eleitoral brasileiro para maximizar a influência político-partidária no corpo burocrático, ao restringir significativamente o espaço da patronagem como critério de recrutamento (Brasil, 1995; Pereira, 1996; Souza e Fontanelli, 2020).

---

6. Ver os capítulos 10, 11, 12 e 17 deste livro.

Este capítulo pretende avançar em alguns desses aspectos e caracterizar esse processo de transformação das burocracias estaduais. Em particular, nosso foco de análise recai sobre o recrutamento por meio da patronagem. Toma-se aqui o conceito de patronagem enquanto a possibilidade de nomeação discricionária de pessoas para ocupar postos não eletivos na máquina pública, independentemente do propósito e das habilidades dos nomeados e das consequências destas nomeações (Panizza, Peters e Ramos, 2019).

Nossa análise apresenta três achados principais. O primeiro é que o recrutamento por seleção competitiva é amplamente majoritário, mas não se verificam trajetórias lineares de ampliação da profissionalização burocrática nas últimas duas décadas. Em outros termos, por esta métrica, a profissionalização dos quadros não é uma tendência geral. O segundo achado é que a burocracia dirigente estadual padece de um problema que também caracteriza, embora com menor intensidade, a burocracia dirigente federal: a alta rotatividade. O terceiro achado é que as características dos quadros administrativos dos estados são heterogêneas, apresentando grande variação entre si. Há trajetórias ou perfis díspares entre os estados em todas as dimensões aqui analisadas.

Na próxima seção, recapitulamos aspectos da história de formação das estruturas administrativas nos Estados modernos, que compreendem tanto a formação de burocracias profissionais, como a utilização de patronagem. Discutimos brevemente o caso brasileiro, com enfoque para as implicações pertinentes aos governos estaduais. A terceira seção apresenta os principais resultados da análise empírica, seguida da discussão destes em diálogo com a literatura mobilizada. Nesta seção, analisamos os tipos de recrutamento dos quadros da burocracia, os níveis de rotatividade anual e as taxas de filiação destes quadros a partidos políticos. Nas considerações finais, apontamos elementos para uma agenda futura de pesquisa sobre o tema. O texto contém um apêndice metodológico que detalha os passos adotados para construir os dados analisados.

## **2 ESTRUTURAS BUROCRÁTICAS NOS ESTADOS CONTEMPORÂNEOS: ENTRE A PROFISSIONALIZAÇÃO E A PATRONAGEM**

A literatura sobre a capacidade do Estado mostrou que a qualidade da burocracia é condição necessária para a efetividade das políticas públicas. Dahlström e Lapuente (2017), por exemplo, mostram que a separação entre as carreiras dos políticos e dos burocratas reduz os níveis de corrupção e amplia a eficácia e a inovação no setor público. Para Grindle (2012), um serviço público baseado no mérito está relacionado à racionalidade e à eficácia do ciclo das políticas; por sua vez, os sistemas de patronagem são comumente associados a menor profissionalismo, maior politização e corrupção. Do mesmo modo, Evans e Rauch (1999) indicaram que os atributos racionais-legais da burocracia, quais sejam, a impessoalidade,

o recrutamento baseado no mérito e a especialização, estão associados ao crescimento econômico e ao desempenho dos países em desenvolvimento.

A burocracia profissional, com recrutamento baseado no mérito e a partir de critérios impessoais de escolha, distingue-se de sistemas de patronagem, aqui entendidos como formas de recrutamento discricionárias, baseadas em lealdade, confiança, ou afinidades políticas e pessoais. Como se mencionou na introdução, o aspecto central na definição da patronagem política reside na discricionariedade para a nomeação de pessoas para posições não eletivas, independentemente das motivações para estas indicações, do papel assumido pelos nomeados, das suas capacidades e do impacto sobre os serviços públicos (Panizza, Peters e Ramos, 2019).<sup>7</sup>

Em todos os sistemas políticos contemporâneos, há um nível da burocracia com pessoas recrutadas com base em critérios discricionários, embora exista uma constelação de motivos para as escolhas daqueles quadros. O que varia são os espaços relativos a cada critério de seleção e, no caso das escolhas discricionárias, as lógicas de seleção que presidem a escolha dos quadros (Peters e Pierre, 2004). Mesmo em países com serviço civil de tipo weberiano consolidado, a patronagem pode se mostrar um importante recurso político para o funcionamento dos governos (Grindle, 2012; Hollibaugh Junior, Horton e Lewis, 2014).<sup>8</sup>

A escolha de um conceito normativamente neutro de patronagem se deve também à impossibilidade de se analisar, com base apenas nos dados por nós utilizados, o espectro de motivos para a seleção de quadros; os diversos regulamentos setoriais da administração pública; e as habilidades dos nomeados e os papéis por eles exercidos. De todo modo, ao se atentar para critérios já bem estabelecidos de recrutamento – como é o caso do ingresso por concurso no setor público –, assim como ao se examinar a rotatividade anual de quadros e as porcentagens de dirigentes da burocracia filiados a partidos políticos, pode-se obter um retrato detalhado de aspectos do perfil da burocracia de livre provimento nos governos estaduais. Tais critérios contribuem para identificar diferenças entre os estados, bem como entre as trajetórias do perfil desta burocracia. Nossa expectativa é prover insumos para explorações subsequentes, visando explicar alguns determinantes das diferenças observadas.<sup>9</sup>

---

7. Ao adotar uma definição normativamente neutra de patronagem, nossa análise não estabelece parâmetros de julgamento da superioridade ou não de adotar critérios político-partidários na seleção dos dirigentes estaduais *vis-à-vis* critérios alternativos.

8. Por exemplo, nas estratégias de indicação política do governo Obama para cargos discricionários da administração pública federal americana, as nomeações políticas do presidente, com características de patronagem, são comumente realizadas em agências que compartilham com a sua visão e em postos que tenham chances menores de afetar o desempenho destas agências (Panizza, Peters e Ramos, 2019).

9. Há outras definições possíveis para a patronagem, que enfatizam seu caráter negativo. McDonell (2017) enfatiza a existência de lógicas de reciprocidade entre um ou mais mandatários e seus designados políticos que subvertem ou enfraquecem o caráter racional-legal e, principalmente o *ethos* de uma burocracia de caráter weberiano, focada no atingimento da missão organizacional. Por sua vez, Schuster (2016) discute reformas administrativas focadas para diminuir oportunidades de patronagem, com a reprodução de máquinas político-partidárias e a recompensa a apoiadores durante o período eleitoral. Por fim, para alguns autores, a patronagem pode ser entendida como um subtipo de clientelismo (Stokes *et al.*, 2013).

Há várias explicações na literatura para responder por que variam os níveis de profissionalismo entre burocracias de Estados nacionais com democracias recentes. Um argumento clássico sugere que a democratização política dos Estados nacionais anterior ao desenvolvimento e à consolidação de um quadro administrativo de base racional-legal – em oposição ao quadro administrativo de tipo patrimonial – torna mais difícil profissionalizar suas burocracias (Fukuyama, 2014).<sup>10</sup> Outro elemento relevante é a constituição de um sistema partidário sem bases sociais e não programáticos, associados à maior extração de benefícios com a patronagem (Cruz e Keefer, 2015). Schuster (2015) analisa mais detidamente as instituições políticas que sustentam a patronagem e explicam o fracasso de reformas administrativas tentando conter o fenômeno. Seu argumento é que a permanência ou não da patronagem depende de quem se beneficia mais deste sistema: se o chefe do Executivo, o Legislativo ou os próprios burocratas. Assim, um contexto de maior controle sobre a atuação do chefe do Executivo e de seus aliados para extrair dividendos da patronagem pode motivar mudanças institucionais para maior profissionalização. Geddes (1994), por sua vez, argumentou que, ao reduzir os horizontes de tempo dos governantes, a competição eleitoral diminui a expectativa de ganhos políticos com a profissionalização da burocracia. Afinal, embora um serviço civil profissional seja benéfico no longo prazo, por prover políticas de maior qualidade, manter um serviço público baseado na patronagem é o curso da ação racional para a sobrevivência de curto prazo dos líderes políticos. Por fim, para Acemoglu, Ticchi e Vindigni (2011), a manutenção do sistema de patronagem se dá em sociedades muito desiguais. Nelas, os grupos sociais mais ricos e poderosos se alinham aos burocratas para extrair rendas da sociedade, ampliando o aparato burocrático com o intuito de obter maior apoio político para esta coalizão.

No caso do Brasil, ao longo da história político-administrativa do país, as iniciativas de profissionalização da máquina pública coexistiram, e coexistem, com mecanismos de distribuição de espólios políticos. Os esforços de modernização administrativa concentraram-se principalmente no âmbito federal, consubstanciando-se pela criação de novas unidades administrativas, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938; por estruturas paralelas de gestão de projetos estratégicos, como no governo Juscelino Kubitschek (JK); e por normativas que visavam reorganizar a máquina pública de maneira mais ampla, como o Decreto-Lei

---

10. O fato de a democracia anteceder a institucionalização de um quadro administrativo orientado predominantemente por critérios racionais-legais, em geral, tornava tal quadro subordinado aos interesses dos partidos, fomentando sistemas tais como o que ficou conhecido como *spoils system* (sistema de espólios) – além do já citado Fukuyama (2014), ver Daalder (2011) e Ertman (1997). A democratização dos Estados-nação não é impedimento para a profissionalização da burocracia governamental, a exemplo dos Estados Unidos, que o fizeram ao final do século XIX. Este processo, contudo, implicou custos consideráveis e se deu de maneira gradual, uma vez que o *spoils system* anterior contava com apoiadores consolidados. Uma ilustração desta afirmativa é o fato de o presidente americano James A. Garfield ter sido assassinado quatro meses após sua eleição por um apoiador que havia sido preterido em ingressar no serviço público. Dois anos depois, o Congresso americano aprovou o Pendleton Act para reformar o serviço civil americano (Behn, 1998).

nº 200/1967, durante o regime militar. A CF/1988 foi o grande marco na profissionalização do serviço público, ao instituir o concurso público, a estabilidade funcional e o Regime Jurídico Único (RJU), aperfeiçoados pela Emenda Constitucional nº 19/1998 (Geddes, 1994; Lima Júnior, 1998; Gaetani, Palotti e Pires, 2021). Gomes e Lisboa (2020) destacam, ainda, esforços incrementais e localizados de melhoria da gestão governamental no período de 2002 a 2019, como a contratação de novos servidores públicos, os esforços de aperfeiçoamento da transparência pública e da participação social, além de uma agenda de informatização e transformação digital dos serviços públicos federais.

Até a instauração do concurso público como porta de entrada principal para o setor público, outras portas davam ingresso a um grande volume de pessoas escolhidas de forma discricionária, em competição pública e a partir de vínculos pessoais com a elite política, tornando as “gramáticas” do clientelismo e da patronagem parte central no léxico do recrutamento administrativo nacional (Nunes, 1997). Mesmo a determinação de exames formais como critério de recrutamento não é suficiente para universalizar procedimentos e instaurar o mérito como único critério de ingresso na burocracia brasileira. Como argumenta Lima Júnior (1998):

o fato é que o Brasil nunca teve o modelo burocrático de administração, ou qualquer outro, plenamente instalado. A nossa realidade administrativa tem se caracterizado, independentemente da intencionalidade das reformas e de seus eventuais êxitos e fracassos, pela convivência de modelos de administração incompletos, inconsistentes e superpostos. Não se pode efetivamente afirmar que a história administrativa brasileira se caracteriza por ter passado por fases sucessivas: da administração patrimonial à administração burocrática que (...) deveria ser substituída pela administração gerencial (Lima Júnior, 1998, p. 27).

Mesmo no âmbito federal, onde se observou clara redução da discricionariedade de recrutamento das agências governamentais na administração indireta, com universalização do RJU, esse movimento não foi uniforme. Como demonstraram Bersch, Praça e Taylor (2017), os órgãos federais possuem níveis de profissionalização e de autonomia bastante heterogêneos entre si.

Desde pelo menos 2005, um conjunto de normatizações vem limitando o preenchimento desses cargos comissionados aos servidores públicos (Gaetani, Palotti e Pires, 2021). Ao possibilitar o recrutamento de lideranças de dentro e de fora do serviço público, a burocracia de livre provimento federal enseja tanto objetivos orientados por políticas públicas quanto objetivos com o propósito essencialmente político de manter coalizões partidárias majoritárias no Executivo federal (Ames, 2003; Pacheco, 2010; Lopez e Praça, 2015; Palotti e Cavalcante, 2019). Independentemente das estratégias e dos objetivos, os cargos de livre provimento têm alta rotatividade na ocupação, e as implicações deletérias para a racionalidade do

ciclo das políticas públicas federais se tornam evidentes (Bersch, Praça e Taylor, 2017; Lopez e Silva, 2020).

Nas burocracias estaduais, não é claro o padrão de funcionamento e de ocupação. O sistema político subnacional emula uma série de características do plano nacional. As principais características são o multipartidarismo, as eleições proporcionais de lista aberta e a formação de coalizões legislativas com muitos partidos. Diferentemente da administração pública federal, que regula, coordena e financia políticas públicas, os estados possuem atribuições de execução direta de uma série de serviços públicos, como segurança pública, educação e saúde (Licio *et al.*, 2021). Isto implica desafios específicos relacionados à gestão dos programas governamentais (Souza e Dantas Neto, 2006), da força de trabalho (Pereira *et al.*, 2006), assim como da sustentabilidade fiscal do pagamento da folha de salários e dos regimes próprios de previdência social (Santos *et al.*, 2018; 2020). Além disso, normatizações federais impõem aos estados limites ao gasto com pessoal e ao endividamento público, além de estipularem despesas mínimas obrigatórias com as políticas sociais de saúde e educação (Arretche, 2013).

Especificamente quanto à relação entre política e burocracia, os estudos são ainda mais escassos para o plano estadual. Dentro dos limites dados pela Constituição, cada estado determina os padrões de recrutamento de suas próprias administrações, o que dificulta em alguma medida a realização de estudos comparados. Alguns trabalhos apontam a existência de avanços no aperfeiçoamento da gestão pública (Pereira *et al.*, 2006), inclusive um processo inicial de difusão, nos anos 2000, da adoção de carreiras transversais similares às dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) do plano federal (Palotti, Pereira e Camões, 2016).<sup>11</sup>

Apenas recentemente, estudos de maior fôlego investigam as implicações do tipo de interface entre política e burocracia, e seus efeitos sobre as políticas, em particular nos municípios brasileiros. Com base em um desenho quase experimental, que faz a utilização de regressão descontínua para eleições de prefeitos com resultados muito próximos, Akhtari, Moreira e Trucco (2020) e Toral (2022) contribuem com evidências sobre os efeitos da sucessão de chefes de Executivo local sobre a rotatividade da burocracia e, conseqüentemente, os prejuízos na continuidade dos serviços públicos. Akhtari, Moreira e Trucco (2020) demonstram como a rotatividade de professores promovida por novas administrações impacta negativamente o desempenho na educação, a partir de diferenças nos testes padronizados das escolas municipais. Toral (2022), por sua vez, analisa os efeitos da transição de mandato de prefeitos, e demonstra que as demissões de funcionários

---

11. Uma análise das nomeações para cargos na Secretaria de Educação do estado do Rio de Janeiro sugeriu que aspectos extrapartidários, tais como redes políticas baseadas em territórios e grupos políticos ou facções, podem ser mais apropriados para compreender como se dividem os espaços destinados aos parlamentares no interior da burocracia daquele estado (Lopez, 2008, p. 85).

do prefeito perdedor nos meses que antecedem o início do mandato do prefeito vitorioso afetam negativamente a capacidade municipal de prover serviços de saúde à população. Os prefeitos “patos mancos” (ou *lame-duck*, em inglês), antes de deixarem o cargo, demitem empregados temporários, contratam servidores civis e produzem um declínio em praticamente todos os serviços de assistência à saúde a cargo das prefeituras, como acompanhamento pré-natal, consultas médicas e vacinação.

### 3 DIFERENÇAS NO PERFIL DE RECRUTAMENTO DAS BUROCRACIAS DIRIGENTES ESTADUAIS

Nesta seção analisamos, com dados, as diferenças no perfil das burocracias estaduais, em geral, e das burocracias dirigentes, em particular. Analisamos também a rotatividade anual e a porcentagem destes dirigentes filiados a partidos políticos. Organizamos os dados de modo a: i) apresentar dados gerais da média do funcionalismo estadual; ii) comparar os resultados entre Unidades da Federação (UFs); e iii) analisar mudanças ao longo do tempo.<sup>12</sup>

Para identificar as distribuições da burocracia estadual por regime de contratação, bem como o contingente em cargos dirigentes, ou seja, cargos sujeitos ao recrutamento discricionário, combinamos informações relativas à Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), e aos tipos de vínculo de contratação,<sup>13</sup> ambos coletados em microdados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais/MTP).

#### 3.1 A burocracia dirigente dos estados (2003-2019)

Estimamos, por aproximação, o total de cargos comissionados nos estados contabilizando o total de vínculos na ocupação nº 1114-10, dirigente do serviço público estadual, da CBO, somente para os vínculos de trabalho do Poder Executivo estadual. Cotejando os dados da Rais/MTP e da Estadiv/IBGE, bem como informações coletadas por requerimento com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) sobre os regimes de contratação dos servidores, concluímos que os dados, dessa forma, retratam de modo relativamente seguro a evolução da burocracia dirigente. A vantagem de utilizar a combinação entre a CBO e a Rais é dispor de

12. Os períodos analisados vão de 1994 a 2019, ou de 2003 a 2019, a depender da disponibilidade dos dados. A principal diferença é que a disponibilidade da ocupação de interesse desta seção está disponível somente a partir de 2003. Quando esta não for utilizada, retrocederemos ao ano de 1994.

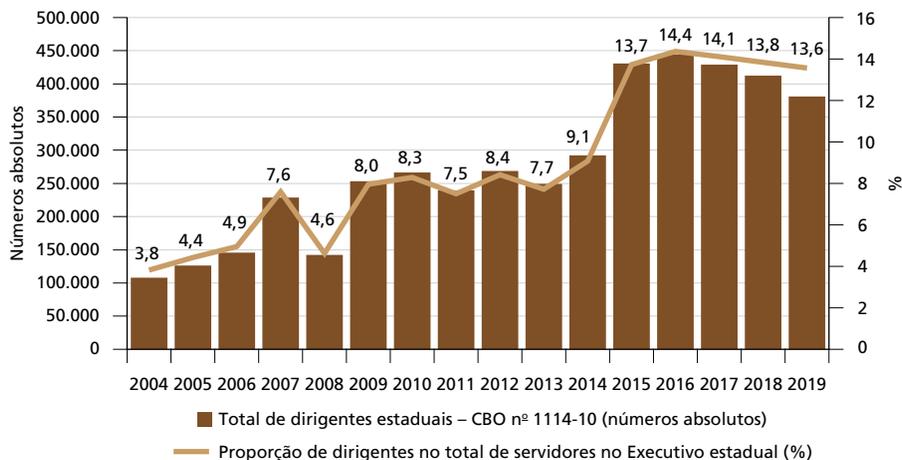
13. Atualmente, a Rais possui dezenove diferentes tipos de vínculos de contratação. Classificamos os vínculos inicialmente entre estatutários, celetistas (regidos pela CLT – Consolidação das Leis do Trabalho), temporários e outros e, posteriormente, para fins da análise deste capítulo, apenas estatutários e não estatutários. O quadro A.1 (apêndice) detalha os tipos de vínculos de trabalho da Rais. Subsidiariamente, para fins de comparação, utilizamos os dados da Pesquisa de Informações Estaduais (Estadiv), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Adicionalmente, e para identificar possíveis inconsistências na variação anual do total de vínculos, por tipo de vínculo, realizamos imputações visando ajustar os dados eventualmente decorrentes de erros de declaração. A descrição deste procedimento consta no apêndice deste capítulo.

microdados para as análises adicionais, tais como a porcentagem de dirigentes vinculados ao serviço público estadual, a rotatividade anual e a porcentagem de filiados a partidos políticos. Além disso, a Rais tem uma série temporal mais abrangente.<sup>14</sup>

Houve um incremento significativo da burocracia dirigente no funcionalismo estadual, em números absolutos e relativos. De 2004 a 2019, o número de pessoas deste segmento aumentou de 108 mil para 380 mil, aproximadamente 250%. Como o número de servidores no Executivo estadual permaneceu estável entre os dois períodos – aproximadamente 2,8 milhões –, a proporção dos vínculos dos dirigentes do Executivo estadual passou de 3,8% para 13,6% da força de trabalho formal (gráfico 1). A título de comparação, no Executivo federal houve expansão do número absoluto de cargos, mas alinhada com o crescimento da população de servidores federais.

GRÁFICO 1

Total de servidores da burocracia dirigente no total de servidores no Executivo estadual (2004-2019)



Fonte: Rais/MTP – disponível em: <<http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>>; e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea – disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>>. Elaboração dos autores.

Separamos os dirigentes estaduais entre os servidores estatutários e não estatutários. A distinção é relevante porque a proporção de dirigentes vinculados ao setor público e recrutados por concurso (em geral, estatutários) sugere, por um lado, a intensidade da preferência por preencher funções de direção com servidores de

14. Os tipos de vínculos de contratação estão disponíveis desde 1994. O código na CBO para dirigentes do serviço público está disponível desde 2003, mas somente a partir de 2004 disponibilizam-se os números de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF, da Receita Federal) dos empregados. Os dados sobre vínculos no setor público, reconstruído pelo Atlas do Estado Brasileiro, do Ipea, estão disponíveis desde 1985. As séries temporais desta seção variam em função ou da disponibilidade de dados ou da adequação dos recortes temporais aos fins da análise.

carreira. Por outro lado, menor número ou proporção de estatutários amplia o potencial para o uso da patronagem política entre nomeados sem vínculo permanente com o setor público,<sup>15</sup> embora a motivação estritamente político-partidária possa explicar também a nomeação de servidores de carreira. No estágio atual de nosso conhecimento sobre a burocracia dirigente estadual, a presunção de maior qualidade da burocracia onde há maior proporção de estatutários é uma generalização que simplifica tanto a complexidade dos motivos para as nomeações quanto as implicações dos diferentes tipos de vínculos do nomeados para a qualidade da gestão. Embora existam vícios e virtudes associados à maioria das escolhas, nosso argumento é que o recrutamento de pessoas que passaram por um processo de seleção formal e competitiva é um indicativo mais seguro da combinação entre competências na gestão pública, com efeitos esperados positivos sobre a capacidade de gestão. Desconsideramos, sem desconhecer a relevância potencial em cada caso particular, que regras e incentivos próprios à gestão em cada estado podem produzir resultados superiores ao simples critério de recrutamento de estatutários, mas isto exigiria um investimento maior que o planejado para este capítulo.

Na média do período aqui considerado, 2003-2019,<sup>16</sup> 62% dos dirigentes estaduais possuíam vínculo estatutário e 38% eram recrutados por outros vínculos. A título de comparação, esta é a distribuição aproximada também dos cargos dirigentes do Executivo federal (Lopez, 2015). A distribuição destes grupos variou no tempo, mas somente em 2007 a porcentagem de estatutários foi inferior à de não estatutários (gráfico 2).<sup>17</sup> A trajetória não apresenta tendências claras, contudo.

---

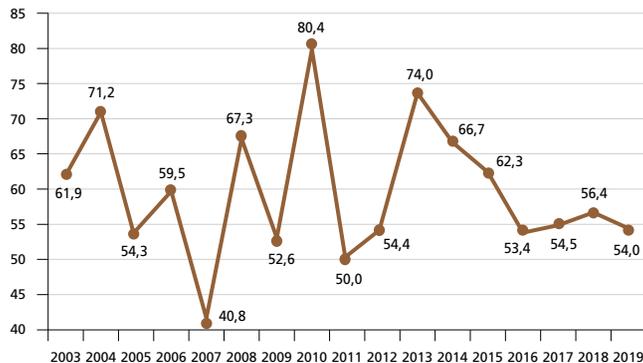
15. Reunimos em um único grupo os dirigentes cujo tipo de vínculo é temporário, celetista e demissível *ad nutum* (comissionado) e, em outro grupo, os servidores do RJU.

16. A série se iniciou em 2003, porque a ocupação de interesse só foi incluída neste ano entre na CBO.

17. O apêndice compara os valores da Rais/MTP com os encontrados na Estadic/IBGE. Em geral, os números são bem próximos.

GRÁFICO 2

Proporção de servidores estatutários no total de servidores da burocracia dirigente estadual, por ano (2003-2019)  
(Em %)

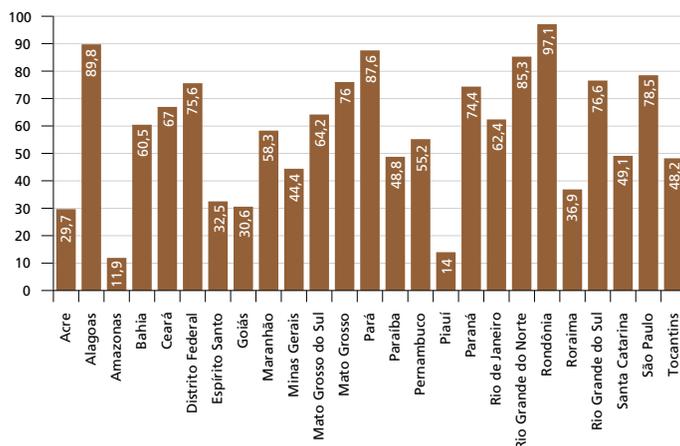


Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
Elaboração dos autores.

Comparando-se as médias entre os estados, nota-se ampla variação na porcentagem dos recrutados para a burocracia dirigente com vínculo estatutário. Esta porcentagem vai do mínimo de 12% (Amazonas) ao máximo de 97% (Rondônia) (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Proporção de servidores estatutários no total de servidores da burocracia dirigente estadual, por UF (2003-2019)  
(Em %)



Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
Elaboração dos autores.

Obs.: Os dados do Amapá estavam ausentes e não foram inseridos. Desconsideramos o caso de Sergipe, cujas variações de um ano a outro indicam inconsistência no preenchimento do dado.

A seguir, discutiremos a rotatividade dos dirigentes, segmento em que a heterogeneidade apontada nesta subseção também se aplica.

### 3.2 Rotatividade dos dirigentes

Um aspecto essencial de qualquer sistema administrativo diz respeito às capacidades de planejar e implementar políticas públicas. Executar um ciclo de políticas da formação da agenda à entrega dos resultados é frequentemente um processo complexo e, por isso, moroso. O decurso entre idas e vindas por trás deste processo pede, para que se tenha pelo menos eficiência, alguma estabilidade da burocracia dirigente.<sup>18</sup> Afinal, maior estabilidade no exercício do cargo dirigente reduz rupturas nas rotinas decisórias, que evitam rearranjos de pessoal custosos para a consistência das políticas setoriais. Em última instância, as rupturas decorrentes de alta rotatividade acabam desperdiçando recursos públicos (Huber, 1998; Cornell, 2014, p. 196-198). Não só recursos. Compromete-se também a formação do espírito de grupo e a coesão profissional necessária para levar adiante os objetivos das organizações públicas. Não raro, as sucessivas substituições nos quadros dirigentes interrompem um fluxo de informações que alinhava o trânsito da informação intra- e intergovernamental. Por fim, se há alta rotatividade dos dirigentes estaduais, torna-se mais difícil construir uma memória institucional nos órgãos estaduais. Elos indispensáveis na cadeia que estrutura as políticas residem na lembrança e na experiência prática dos servidores, não em manuais oficiais sobre “como fazer”, que descrevem apenas as atividades formais do processo de gestão.

Os motivos acima justificam analisar a rotatividade anual média para dirigentes estaduais como um indicador relevante para captar o perfil e a heterogeneidade da burocracia dirigente.<sup>19</sup> Calculamos a rotatividade aplicando uma métrica simples: a porcentagem de servidores – estatutários e não estatutários – que deixa a burocracia dirigente a cada ano, no mesmo órgão estadual. Nessa métrica, a média da rotatividade para todos os estados, no período de 2004 a 2018, é de 28%.<sup>20</sup> Por trás da média, há picos de elevação significativa da rotatividade nos anos de 2004, 2007 e 2010. Seria natural associar tais picos a ciclos eleitorais. Efetivamente, considerando-se os períodos eleitorais, nota-se uma elevação no ano posterior às eleições de 2006, e nos anos eleitorais de 2004 e 2010 (gráfico 4). Em 2006 e 2010, houve eleições para os cargos nacionais e estaduais, e em 2004, para os municipais. É razoável esperar que também as eleições municipais desempenhem um papel relevante na organização das burocracias estaduais. Por um lado, porque

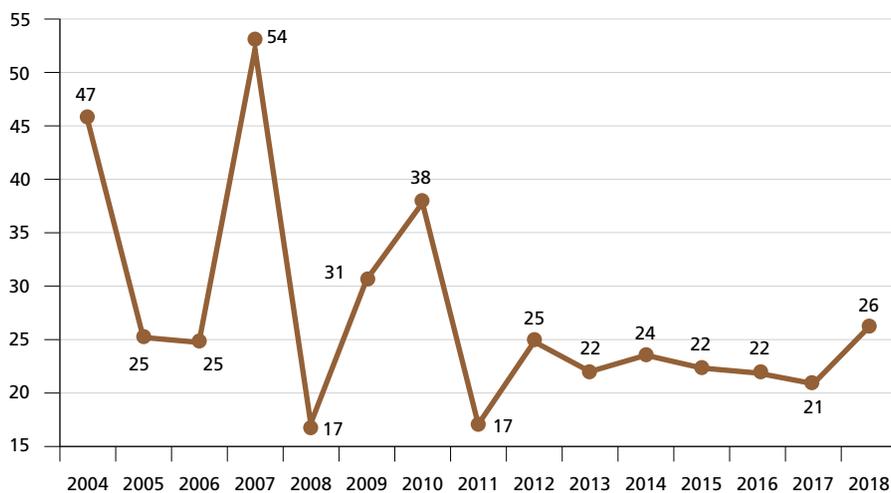
18. Estabilidade até maior que a do primeiro escalão, tais como secretários de governo, embora os dois eventos usualmente tenham grande relação.

19. O critério para calcular a rotatividade foi verificar se o dirigente no ano  $X$  constava no ano  $X + 1$ , controlando-se o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da organização.

20. Valor próximo ao que se observa no Executivo federal.

as burocracias estaduais exercem suas funções espalhadas pelos municípios de cada estado e sofrem a influência da política local. Por outro lado, porque as próprias eleições estaduais têm forte tendência a adotar o que poderíamos denominar de representação “distrital branca” na eleição de deputados estaduais – ou seja, as bases eleitorais dos parlamentares estaduais frequentemente têm como circunscrição as próprias fronteiras municipais.<sup>21</sup> Por isso, a conexão entre rotatividade estadual e eleições é complexa e pede uma análise própria.

GRÁFICO 4  
Rotatividade anual da burocracia dirigente estadual (2004-2018)  
(Em %)



Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
Elaboração dos autores.

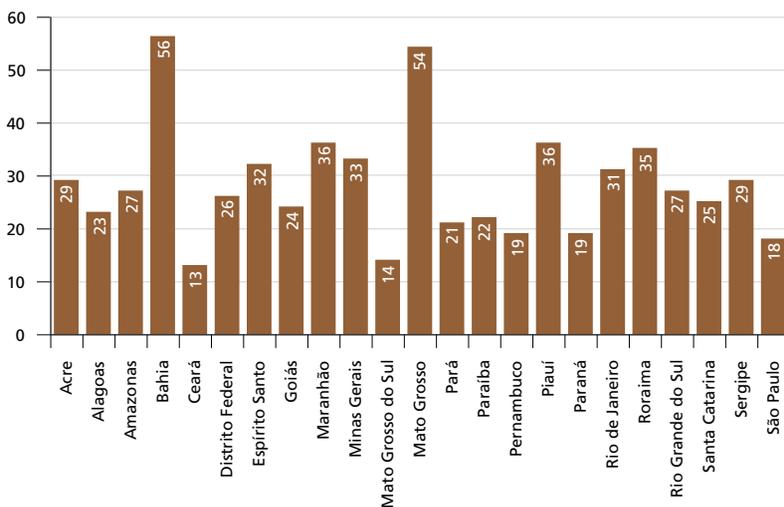
A rotatividade de dirigentes estaduais com vínculo estatutário é menor (25%) do que o observado entre recrutados de fora do setor público (45%). O resultado se alinha com a expectativa de que este segundo grupo é mais suscetível às intempéris das escolhas discricionárias – incluídos os ciclos eleitorais – e possuem conexões mais diretas com os movimentos na esfera de governo ou nas políticas partidárias.

A variação na rotatividade anual média entre os estados vai de 13%, no Ceará, a 56% na Bahia (gráfico 5) para o período analisado. Uma vez mais, o quadro é bastante heterogêneo entre os diferentes estados.

21. Mesmo nos municípios mais amplos, as bases territoriais se tornam os bairros.

GRÁFICO 5

**Rotatividade anual média da burocracia dirigente, por UF (2004-2018)**  
(Em %)



Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os dados para o Amapá, o Rio Grande do Norte, Rondônia e o Tocantins estavam indisponíveis.

### 3.3 Filiados a partidos na burocracia decisória

Identificar a porcentagem de filiados a partidos políticos na burocracia decisória ajuda a captar, mesmo que por aproximação, uma dimensão relevante do grau de politização dos dirigentes. É também uma via – aqui inexplorada, contudo – para compreender como se divide o poder no interior dos Executivos estaduais, em particular entre os partidos integrantes das coalizões multipartidárias.<sup>22</sup>

A média de filiados<sup>23</sup> dos dirigentes estaduais (CBO nº 1114-10) a partidos aumentou de 16% para 23,5%, de 2003 a 2019, com clara tendência de ampliação a partir de 2009 (gráfico 6A). Ter perto de um quarto dos nomeados filiados a partidos pode ser considerado um valor alto, tanto se comparado com a filiação

22. Filiações também esclarecem aspectos essenciais da governança das políticas, visto que as figurações dos multipartidarismos inter- e intrassecretaria produzem implicações para a formação da agenda de políticas e as capacidades de coordenar sua implementação.

23. Para obter a porcentagem de filiados nos estados, cruzamos os nomes disponíveis na base de dirigentes estaduais da Rais com o nome dos filiados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). As filiações em qualquer situação que não fosse regular foram excluídas. Adicionalmente, controlamos as datas de filiação e desfiliação das pessoas, para nos assegurar de que no ano correspondente, na Rais, a pessoa encontrava-se filiada a um determinado partido. Um problema derivado da ausência de uma chave única que identifique cada indivíduo nas duas bases são os homônimos, que representam em torno de 10% dos casos da etapa anterior. Para reduzir este problema, adotamos um critério adicional: presumimos que o homônimo era o dirigente quando o estado de filiação e o estado de exercício do cargo coincidiam. Caso contrário, não se considerou o homônimo dirigente um filiado.

de servidores nos cargos de direção e assessoramento superior (DAS) no nível federal, situada em torno de 12%, quanto se comparado com os padrões de filiação da população em geral, em torno de 8%. Carecemos ainda de uma hipótese para explicar tal variação. Entretanto, a porcentagem de filiados ocupantes de cargos federais de DAS, recrutados fora do setor público, chega a 36%, o que sugere que podemos estar diante de um padrão equivalente de maior partidarização de dirigentes recrutados fora das carreiras públicas.

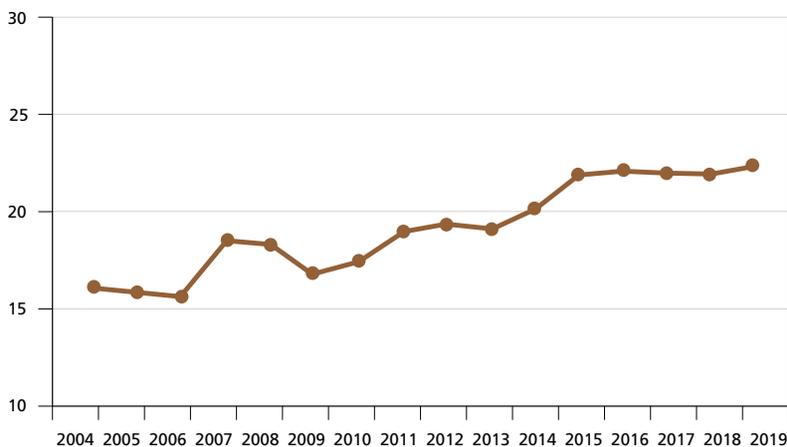
Se conjugarmos o aumento na porcentagem de dirigentes estaduais para mais de 15% do total de vínculos da burocracia ao fato de um quarto ser filiada a partidos, vê-se que a ascendência formal dos partidos na burocracia se ampliou de modo significativo no período aqui considerado. Em outros termos, as burocracias dirigentes estaduais estão mais amplas e mais partidarizadas.

Mas, também na métrica das filiações, há variação importante entre UFs (gráfico 6B). A porcentagem vai do mínimo de 8% e 9% em Rondônia e Tocantins ao máximo de 35% em Santa Catarina. A variação em um mesmo estado, no tempo, também sugere ser dinâmica a relação entre partidos políticos e nomeações para dirigentes. São Paulo manteve-se em toda a série variando em torno dos 20%. O Rio Grande do Sul, por sua vez, inicia a série com porcentagens por volta dos 40% e, a partir de 2011, a proporção de filiados se reduz para a casa dos 30%. A Paraíba apresenta tendência inversa. Nos primeiros anos, seus filiados estão abaixo dos 20%, mas, a partir de 2009, chegam próximo dos 30%, e próximo dos 40% a partir de 2017.

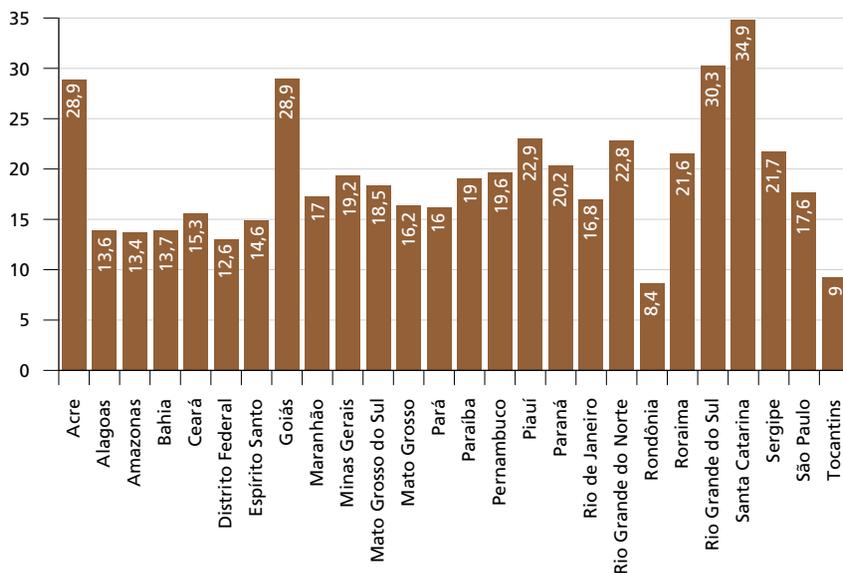
GRÁFICO 6

**Filiados a partidos na burocracia dirigente estadual (2004-2019)**  
(Em % do total de dirigentes estaduais)

6A – Média de todos os estados, por ano



6B – Média de todo o período, por UF



Fonte: Rais/MTP, Atlas do Estado Brasileiro/Ipea e TSE.

Elaboração dos autores.

Obs.: Dados indisponíveis para o Amapá.

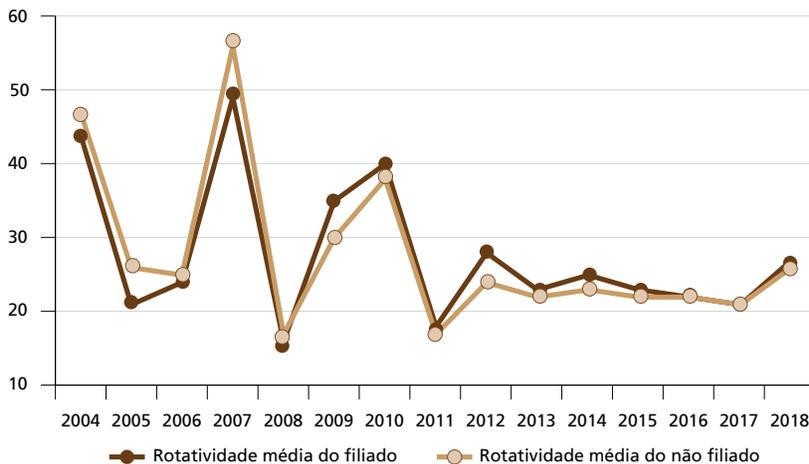
Embora seja razoável imaginar que a rotatividade dos dirigentes filiados seja superior ao de dirigentes não filiados, os dados apontam que a diferença média não é grande: 22% de rotatividade anual entre filiados e 20% entre não filiados. A diferença relativamente pequena sugere que a filiação, embora constitua um aspecto relevante para analisar o perfil da burocracia dirigente, é uma dimensão própria e independente dos motivos que explicam a estabilidade dos quadros. Em outros termos, a instabilidade é um traço que atravessa os quadros dirigentes, independentemente da coloração partidária ou mesmo do fato de o servidor se filiar a uma legenda. Nesses termos, a rotatividade possui certa autonomia em relação à filiação formal. Esta é uma característica também presente na administração federal: a instabilidade dos quadros dirigente é alta – embora menor do que nas administrações estaduais – mesmo entre servidores de carreira sem filiação partidária (Lopez e Moreira, 2022). A diferença exígua entre filiados e não filiados nos estados sugere, pelo menos como hipótese a ser futuramente explorada, que redes de influências político-partidárias se distribuem de modo mais abrangente, exercendo influência mesmo sobre as escolhas daqueles que não apresentam o registro formal de um vínculo partidário.

A comparação das médias de cada estado referentes à rotatividade dos quadros da burocracia dirigente filiados a partidos reafirma as diferenças nas características aqui exploradas. Os valores médios em alguns estados equivalem à metade ou

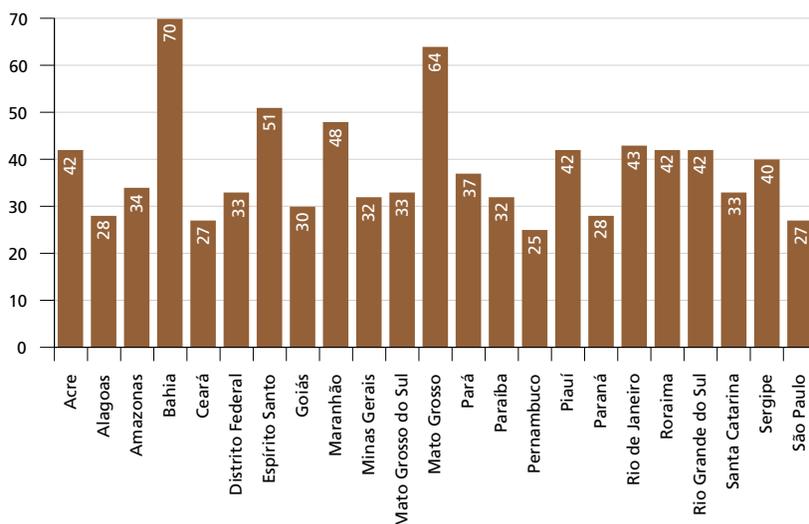
mesmo a perto de um terço do que se observa em outros estados, onde as burocracias dirigentes se mostram bem mais instáveis (gráfico 7B).

**GRÁFICO 7**  
**Rotatividade média de dirigentes da burocracia estadual filiados a partidos políticos (2003-2018)**  
(Em %)

7A – Rotatividade média comparada entre dirigentes filiados e não filiados, por ano



7B – Rotatividade média dos dirigentes estaduais filiados a partidos, por UF



Fonte: Rais/MTP, Atlas do Estado Brasileiro/Ipea e TSE.  
Elaboração dos autores.

Obs.: Excluímos os dados referentes aos estados do Tocantins, de Rondônia, do Rio Grande do Norte e do Amapá devido à possível inconsistência dos dados relativos aos filiados nessas UFs.

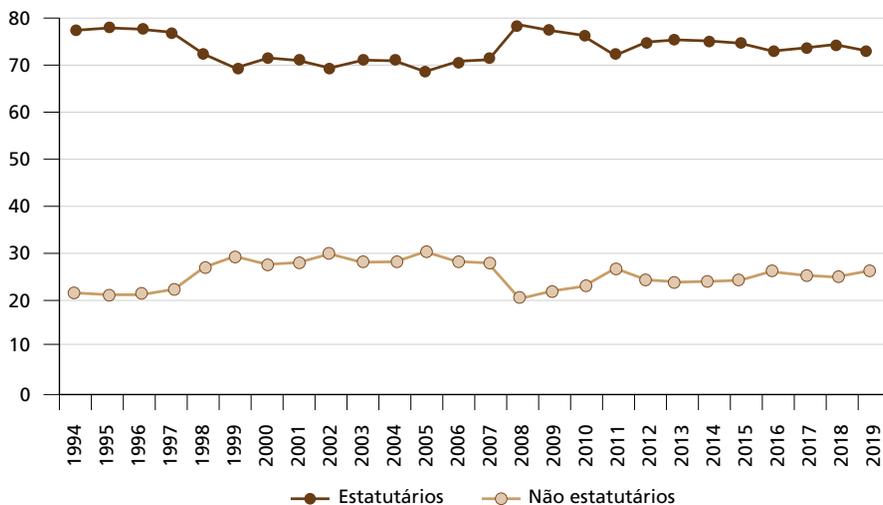
### 3.4 Diferenças de perfil na totalidade do Executivo estadual

Tratamos, nesta subseção, dos vínculos da totalidade do Poder Executivo estadual. Ao longo de 25 anos, a proporção de vínculos estatutários diminuiu. Em 1994, representavam 78% do total dos vínculos formais registrados, e os demais vínculos, 22%. A porcentagem passou para 73% e 28%, respectivamente, em 2019. A porcentagem de estatutários oscilou, quase sempre, entre 70% e 80% do funcionalismo (gráfico 8). Quando se associam tais trajetórias com a de ampliação das filiações entre dirigentes, e a própria ampliação da porcentagem de dirigentes, vê-se que não há tendências de maior profissionalização.

GRÁFICO 8

**Proporção de servidores estatutários e não estatutários no total do funcionalismo do Executivo estadual (1994-2019)**

(Em %)



Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

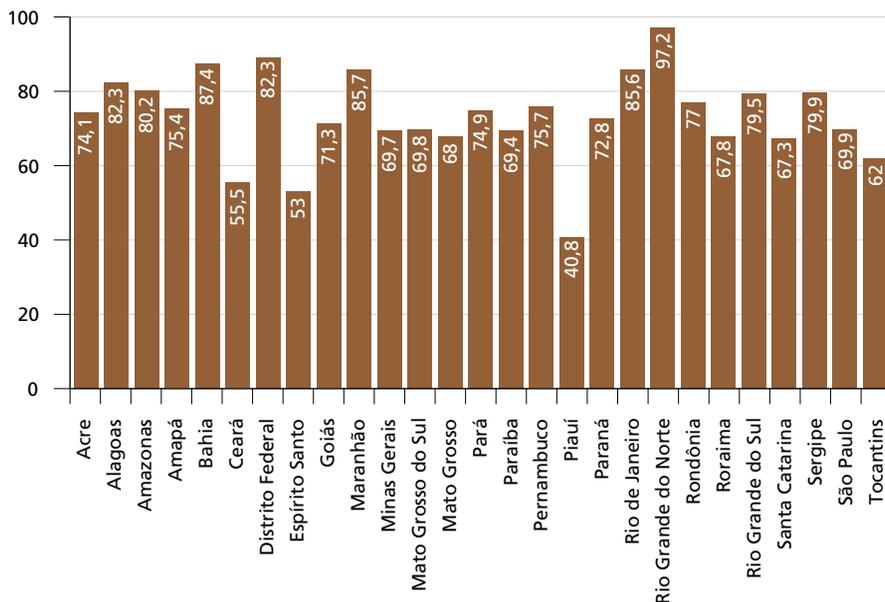
Elaboração dos autores.

Obs.: Os não estatutários incluem trabalhadores temporários, celetistas e outros vínculos não estatutários. Pessoas com vínculos com empresas privadas contratadas (trabalhadores terceirizados) não são computadas como vinculadas ao setor público pela Rais. Ver apêndice.

Há ampla variação entre estados: a porcentagem de servidores estatutários vai de 97%, no Rio Grande do Norte, a 41%, no Piauí, na média de toda a série (gráfico 9). Entretanto, os resultados das médias de estatutários nos últimos três anos da série apontam que São Paulo ampliou de modo substancial a sua porcentagem de estatutários (21%, em relação à média da série), bem como o Piauí (42%). Em sentido contrário, o Mato Grosso reduziu em 35% a porcentagem de estatutários, no período mais recente da série.

GRÁFICO 9

Média de vínculos estatutários no total do funcionalismo do Executivo estadual, por UF (2003-2019)  
(Em %)



Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
Elaboração dos autores.

Em meio à variação, o relevante para o nosso propósito é identificar critérios para hierarquizar a qualidade das burocracias e, em particular, sua abertura à patronagem.

Por um lado, é razoável presumir que a proporção de servidores estatutários é um indicador da propensão da administração a recrutar por seleção competitiva baseada no mérito. Por outro lado, as demais categorias – em particular os cargos comissionados e os quadros contratados temporariamente – constituem grupos bem mais sujeitos à escolha baseada em critérios não meritocráticos, tais como alinhamento ideológico ou partidário.

Um maior volume de servidores temporários não necessariamente sugere uma maior propensão a escolher com base em critérios políticos, embora enseje maior liberdade para tal. Pode, contudo, refletir tão somente injunções jurídicas que integram a contratação de serviços de naturezas específicas, e não uma estratégia para maximizar o potencial de patronagem política. Estudos empíricos nos municípios apontaram que o expediente da contratação temporária tem sido amplamente utilizado como recurso de patronagem (Toral, 2022). Constitui até mesmo um

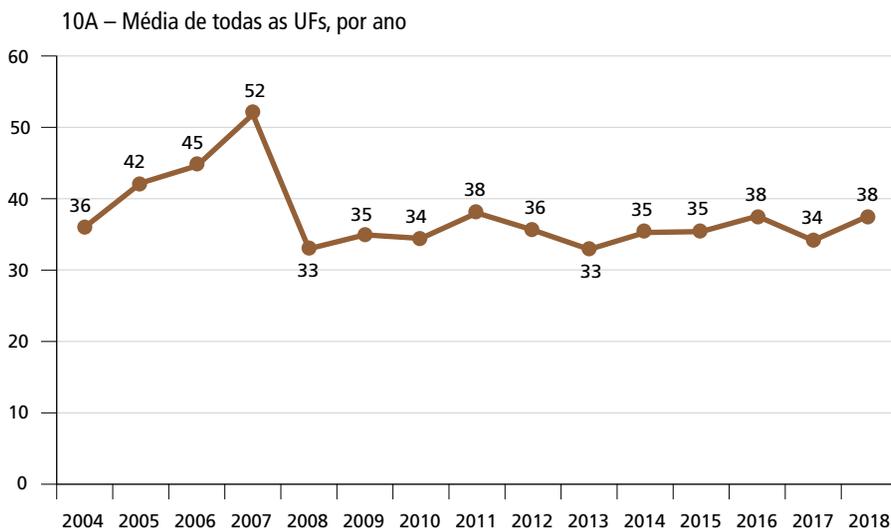
reduccionismo presumir que a patronagem política ocorra apenas no interior das organizações do setor público. No nível municipal, a contratação de empresas do setor privado envolve, frequentemente, acordos políticos orientados para a escolha dos trabalhadores destas empresas por agentes políticos (Peterlevitz, 2022).

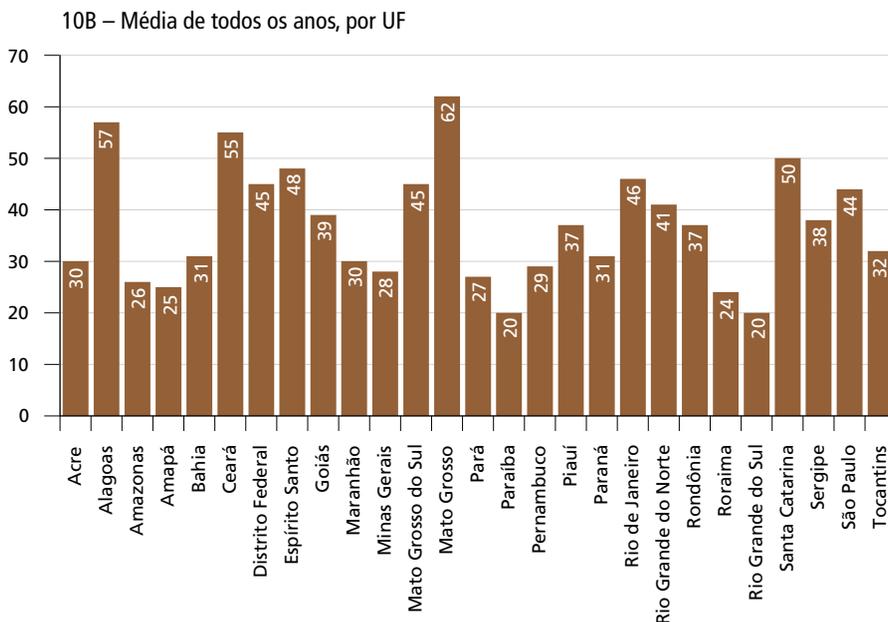
Os cargos comissionados podem ser preenchidos com lógicas distintas. Do ponto de vista jurídico legal, cargos comissionados deveriam ser atividades que representam algo mais que uma simples extensão ou ampliação das atividades desempenhadas pelos servidores em seus órgãos, situação em que seria apropriada uma *função* de confiança (Graef, 2008). Se tal princípio fosse rigorosamente aplicado pelos estados, os *cargos* deveriam representar somente atividades de assessoramento direto aos agentes políticos, tais como assessorias de secretários de estado, ou atividades específicas que não encontram equivalentes nas funções desempenhadas por carreiras do serviço público.

A rotatividade média dos dirigentes que não são estatutários, em todas as UFs, para toda a série (2004-2018), é de 36,9%, previsivelmente superior aos 27,7% encontrados para o mesmo período, quando se incluem os dirigentes com vínculo estatutário. A média do conjunto das UFs, ao longo do período, aponta variação significativa de 2004 a 2007; em seguida, verifica-se maior estabilidade nas taxas anuais.

GRÁFICO 10

Rotatividade anual dos dirigentes não estatutários do Executivo estadual (2004-2018)  
(Em %)





Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
Elaboração dos autores.

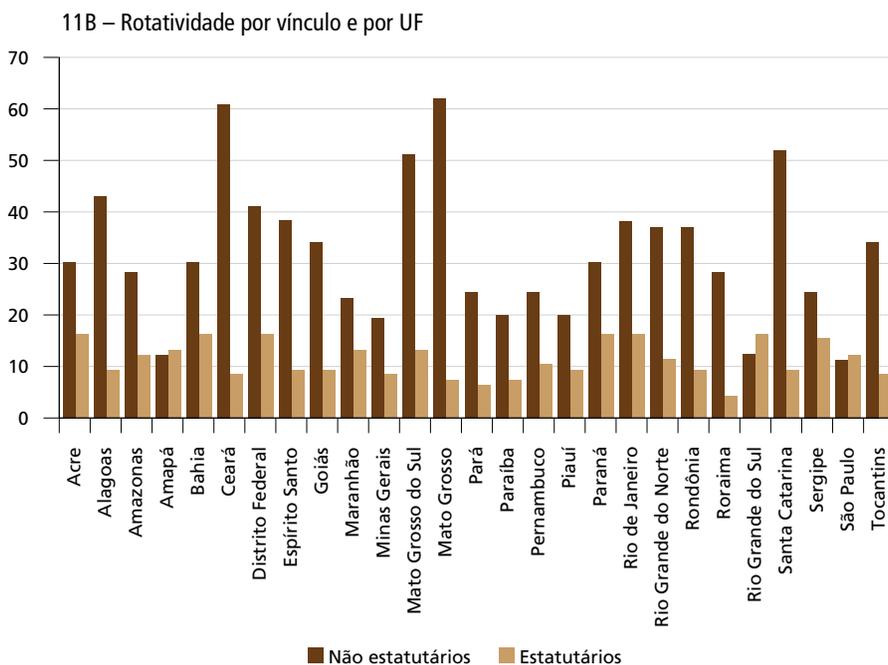
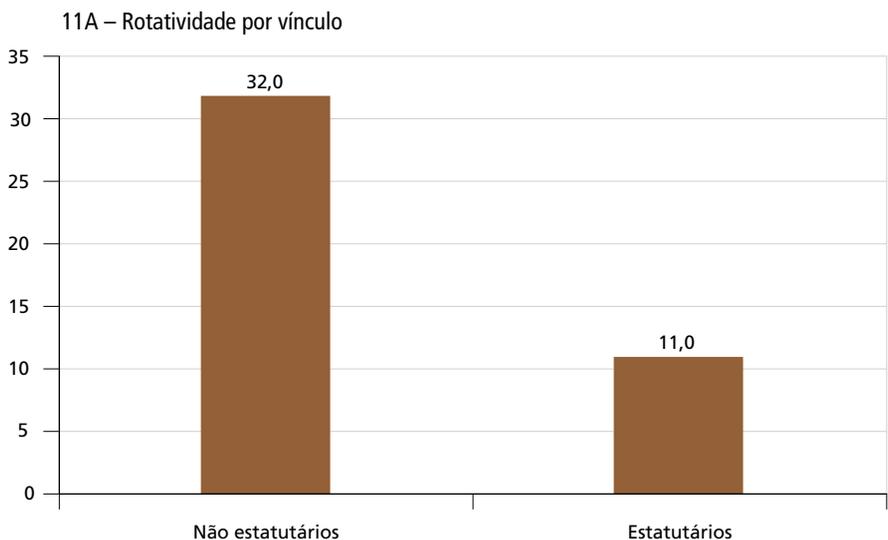
Embora se observe variação do mínimo de 20%, em estados como o Rio Grande do Sul e a Paraíba, ao máximo de 62% no Mato Grosso, a maior parte dos estados se situa na faixa entre 25% e 40%.

Nota-se que a porcentagem média é um pouco superior entre servidores temporários, até mesmo em comparação a ocupantes de cargos comissionados. Naturalmente, sendo por definição uma ocupação temporária, está sujeita à rotatividade (neste caso, saída) do trabalhador. A comparação da rotatividade média por ano aponta uma porcentagem maior nos anos pós-eleitorais.

Para o período mais recente (2014-2019), a rotatividade média dos vínculos não estatutários foi de 32%, bastante superior aos 11% observados entre os vínculos estatutários (gráfico 11A). Somente no Rio Grande do Sul, em São Paulo e no Amapá, a média da rotatividade dos estatutários não é menor que a dos não estatutários, embora a diferença seja pequena (gráfico 11B).

GRÁFICO 11

**Rotatividade anual média da burocracia dirigente, por tipo de vínculo – estatutários e não estatutários (2014-2019)**  
(Em %)



Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
Elaboração dos autores.

### 3.5 Filiados a partidos políticos na burocracia estadual

Por fim, uma nota sobre as porcentagens de filiação partidária da população de servidores na burocracia estadual. Apesar de a filiação partidária ser, em primeiro lugar, um indicativo de virtude cívica e de maior propensão à participação de deliberações na esfera pública, para o segmento sob nossa análise, a filiação pode assumir conotação adicional, pois se trata de filiados a partidos ocupando cargos públicos cujo recrutamento é de escolha discricionária. Nesse caso, é razoável esperar que uma parte das escolhas dos ocupantes seja motivada por razões partidárias, mas cabe também tomar tais informações como um indicativo adicional sobre a influência dos partidos na conformação da burocracia decisória, mesmo sem ser possível identificar quais critérios subjacentes à escolha partidária são ou não legítimos.

Na burocracia estadual, e entre os ocupantes desses cargos não estáveis, 22% das pessoas eram filiadas a um partido político, na média de 2014-2019. A porcentagem é o triplo do que se observa na população brasileira, que é de aproximadamente 8%.<sup>24</sup> A porcentagem de cidadãos filiados a partidos políticos na população em geral varia do mínimo de 14%, no Amazonas, ao máximo de 56%, no Amapá.

## 4 DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Burocracias profissionais, recrutadas com base no mérito – em oposição ao recrutamento baseado em lealdades políticas ou pessoais –, são condições necessárias para aumentar a qualidade do governo e conferir eficácia e eficiência às políticas públicas. Contudo, a profissionalização burocrática é um processo complexo, influenciado por muitos fatores e, como tal, não pode ser considerada parte do curso natural do desenvolvimento político e institucional dos países. Em países federalistas, sobretudo nos países de grande extensão territorial, os níveis de desigualdade social e as diferenças nas realidades econômicas e políticas tendem a ser maiores, resultando em maior diversidade nas trajetórias de desenvolvimento das burocracias de cada UF. As idas e vindas da institucionalização da democracia liberal, em particular das regras que norteiam os processos eleitorais e definem a representação partidária, tornam o curso da formação de uma burocracia profissional sólida algo ainda mais incerto. Este capítulo contribui para os estudos sobre a burocracia estadual brasileira, caracterizando e comparando alguns aspectos de seu perfil e trajetórias. Em particular, comparamos a porcentagem de servidores estatutários, as taxas de rotatividade anual e as porcentagens de filiados a partidos encontradas entre os quadros dirigentes das burocracias estaduais no Brasil.

---

24. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>>.

Nesses aspectos, os estados brasileiros são bastante heterogêneos. Constatou-se uma taxa anual média de rotatividade da ordem de 28% na burocracia dirigente dos estados entre 2004 e 2018.

A comparação da rotatividade anual média aponta uma possível relação também com os ciclos eleitorais nos estados, embora as taxas nos períodos entre as eleições também sejam altas. No que concerne à partidização, entre os ocupantes dos cargos não estáveis, 22% das pessoas eram filiadas a um partido político, considerando-se a média do período analisado. Aqui também há ampla variação entre os estados. Na administração pública federal, a média de filiados entre recrutados de fora do setor público foi de 36%, bem superior aos 12% dos servidores com vínculo estatutário, no período de 1999 a 2018 (Lopez e Silva, 2019).

Analisando-se separadamente a burocracia dirigente do serviço público estadual, de 2003 a 2019, 62% dos dirigentes eram servidores concursados e 38% foram recrutados por outros meios. Para manter as comparações com o nível federal, esta é a distribuição aproximada também dos cargos de DAS para o mesmo período. Contudo, esta porcentagem também apresenta grande variedade entre as UFs. Cerca de um quarto da burocracia dirigente em todos os estados é filiada a partidos, uma proporção considerada alta quando comparada ao governo federal – em que 12% dos ocupantes de cargos de DAS são filiados a partidos políticos, na média do período 1999-2018.

Em síntese, o presente trabalho aponta para três conclusões principais. A primeira delas é que não há tendências claras de profissionalização das burocracias públicas nos estados. Ao contrário, o número de filiados a partidos e o tamanho da burocracia dirigente aumentaram bastante. Isto aponta para o peso de aspectos discricionários nas decisões sobre a composição da força de trabalho nas burocracias governamentais dos estados, que partem muitas vezes das influências político-partidárias e da dinâmica eleitoral. A esse respeito, vale registrar também que o total de servidores abrangidos pelo RJU no Executivo estadual diminuiu um pouco, embora sem que isso conforme uma tendência clara.

A segunda conclusão é que a rotatividade observada nos estados é bem alta, tal qual se observa também no Executivo federal. Esta alta rotatividade muitas vezes implica descontinuidades na implementação das políticas, o que é particularmente problemático no nível estadual, que muitas vezes cumpre a função de intermediário e de coordenador no nível regional.

A terceira conclusão aponta a grande heterogeneidade entre os estados. Este é um achado que perpassa a literatura sobre federalismo e divisão territorial do poder político, confirmando-se a partir dos dados colhidos e analisados. Praticamente em todas as dimensões pesquisadas, a média para os estados revela-se distante de muitas médias observadas para os estados em particular, não havendo um

padrão nesta variação. Não obstante muitos normativos do direito administrativo brasileiro serem os mesmos para todos os entes federados, inclusive com diversos dispositivos na própria CF/1988, a elevada heterogeneidade aponta que há dinâmicas e trajetórias específicas mais relevantes que os normativos jurídicos.

Os achados deste trabalho levantam perguntas a serem respondidas por pesquisas futuras. Uma delas é sobre os fatores explicativos para a heterogeneidade observada no nível de profissionalização burocrática ao longo do tempo e entre as UFs. A literatura especializada levanta algumas hipóteses, tanto de natureza político-institucional – nível de competição política e de institucionalização partidária existentes –, quanto econômico-social – nível de riqueza e de desenvolvimento econômico, grau de desigualdade social e sofisticação produtiva, por exemplo. Sabemos que os estados não são monólitos, havendo variedade entre organizações públicas ou setores de política. Novas análises podem explicar por que as burocracias dos estados apresentam características diferentes. Este esforço poderá contribuir para elucidar dimensões centrais da relação entre política e burocracia no nível subnacional, com resultados fecundos do ponto de vista teórico e aplicado.

## REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; TICCHI, D.; VINDIGNI, A. Emergence and persistence of inefficient states. **Journal of the European Economic Association**, v. 9, n. 2, p. 177-208, 2011.
- AKHTARI, M.; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **American Economic Review**, v. 112, n. 2, p. 442-493, 2020.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ARRETCHE, M. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos estudos Cebrap**, n. 95, p. 39-57, 2013.
- BEARFIELD, D. A. What is patronage? A critical reexamination. **Public Administration Review**, v. 69, n. 1, p. 64-76, 2009.
- BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, p. 5-45, 1998.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian State. **Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

COLONNELLI, E.; PREM, M.; TESO, E. Patronage and selection in public sector organizations. **American Economic Review**, v. 110, n. 10, p. 3071-3099, 2020.

CORNELL, A. Why bureaucratic stability matters for the implementation of democratic governance programs. **Governance**, v. 27, n. 2, p. 191-214, 2014.

CRUZ, C.; KEEFER, P. Political parties, clientelism, and bureaucratic reform. **Comparative Political Studies**, v. 48, n. 14, p. 1942-1973, 2015.

DAALDER, H. **State formation, parties and democracy**. Essex: ECPR Press, 2011.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. **Organizing leviathan**: politicians, bureaucrats, and the making of good government. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

ERTMAN, T. **Birth of the Leviathan**: building states and regimes in medieval and early modern Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FERNANDES, C. C. C. Profissionalização da alta gerência: trajetória, experiências de referência e perspectivas no Brasil. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 12, n. 1, p. 59-73, 2013.

FUKUYAMA, F. **Political order and political decay**. Nova Iorque: Farrar, Straus & Giroux, 2014.

GAETANI, F.; PALOTTI, P.; PIRES, R. Public administration in Brazil: the elusive state – eighty years attempting to build a professional and responsive public service. In: PETERS, B. G.; TERCEDOR, C. A.; RAMOS, C. (Ed.). **The emerald handbook of public administration in Latin America**. Bingley: Emerald Publishing Limited, 2021. p. 53-80.

GEDDES, B. **Politician’s dilemma**: building State capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

GOMES, R. C.; LISBOA, E. F. Public management reform in Brazil (2002-2019). **Public Management Review**, v. 23, n. 2, p. 1-9, 2020.

GRAEF, A. Cargo em comissão e funções de confiança: diferenças práticas e conceituais. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 7, n. 2, p. 61-71, jul./dez. 2008.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In: \_\_\_\_\_*. (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Cegov, 2021. p. 42-85.

GRINDLE, M. S. **Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective**. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

HOLLIBAUGH JUNIOR, G. E.; HORTON, G.; LEWIS, D. E. Presidents and patronage. **American Journal of Political Science**, v. 58, n. 4, p. 1024-1042, 2014.

HORTON, G.; LEWIS, D. E. **Turkey farms, patronage, and Obama administration appointments**. Nashville: Vanderbilt University Law School, 2009.

HUBER, J. D. How does cabinet instability affect political performance? Portfolio volatility and health care cost containment in parliamentary democracies. **American Political Science Review**, v. 92, n. 3, p. 577-591, 1998.

LAVERTU, S.; LEWIS, D. E.; MOYNIHAN, D. P. Government reform, political ideology, and administrative burden: the case of performance management in the Bush administration. **Public Administration Review**, v. 73, n. 6, p. 845-857, 2013.

LICIO, E. *et al.* **O que fazem (ou deveriam fazer) os governos estaduais na gestão das políticas sociais**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2695).

LIMA JÚNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, p. 5-31, 1998.

LOPEZ, F. Política e burocracia nos estados da Índia e do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, p. 69-92, 2008.

\_\_\_\_\_. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F.; MOREIRA, T. O carrossel burocrático dos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos Cargos de Direção (DAS) do Executivo federal brasileiro (1999-2017). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 2, 2022.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. **Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, p. 33-42, 2015.

LOPEZ, F.; SILVA, T. **O carrossel burocrático nos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo federal brasileiro (1999-2017)**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2597).

MCDONNELL, E. **Patchwork Leviathan**: how pockets of bureaucratic governance flourish within institutionally diverse. Princeton: Princeton University Press, 2017.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília: Enap, 1997.

PACHECO, R. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, E.; PACHECO, R. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 233-255.

PALOTTI, P.; CAVALCANTE, P. Estratégias de nomeações ministeriais: entre a política e as políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 70, 2019.

PALOTTI, P. L. M.; PEREIRA, C.; CAMÕES, M. R. S. A adoção da carreira de “gestor governamental” no Brasil: há um processo de difusão em andamento? *In*: FARIA, C. A. P.; COÊLHO, D. B.; SILVA, S. J. (Ed.). **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2016. p. 133-155.

PANIZZA, F.; PETERS, B. G.; RAMOS, C. R. L. Roles, trust and skills: a typology of patronage appointments. **Public Administration**, v. 97, n. 147, p.147-161, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/padm.12560>>.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

PEREIRA, L. C. B. *et al.* (Org.). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: Consad, 2006. v. 1. 266 p.

PETERLEVITZ, T. **Patronage contracting**. [s.l.]: [s.n.], May 2002. Versão preliminar. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3929169>>.

PETERS, G.; PIERRE, J. **The politicization of the civil service in comparative perspective**. London: Routledge, 2004.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

SANTOS, C. H. M. *et al.* A dinâmica dos regimes próprios de previdência social dos estados brasileiros nos anos 2006-2015. *In*: BRASIL. Ministério da Fazenda. (Org.). **Regimes previdenciários e situação atuarial**. Brasília: MF; SPREV, 2018. p. 114-149. (Coleção Previdência Social, Série Estudos, v. 36).

SANTOS, C. H. M. *et al.* **Indicadores da política salarial das administrações públicas estaduais brasileiras (2004-2018)**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 47).

SCHUSTER, J. W. C. **When the Victor cannot claim the spoils**: institutional incentives for professionalizing patronage states. Washington: IDB, 2015. (Working Paper, n. 667).

\_\_\_\_\_. What causes patronage reform? It depends on the type of civil service reform. **Public Administration**, v. 94, n. 4, p. 1094-1104, 2016.

SOUZA, C.; DANTAS NETO, P. F. (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006. 308 p.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J. *et al.* (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. p. 45-72.

STEIN, E. *et al.* (Coord.). **A política das políticas públicas**: progresso econômico e social na América Latina – relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: BID, 2007. 284 p.

STOKES, S. C. *et al.* **Brokers, voters, and clientelism**: the puzzle of distributive politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

TORAL, G. **The benefits of patronage**: how the political appointment of bureaucrats can enhance their accountability and effectiveness. Trabalho apresentado no Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3frdvsX>>.

\_\_\_\_\_. **How patronage delivers**: political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil. [s.l.]: [s.n.], Mar. 2022. Versão preliminar. Disponível em: <[https://www.guillermotoral.com/benefits\\_of\\_patronage.pdf](https://www.guillermotoral.com/benefits_of_patronage.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2022.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Why nations fail**: the origins of power, prosperity and poverty. 1. ed. New York: Crown, 2012.

HUBER, J. D.; TING, M. Civil service and patronage in bureaucracies. **The Journal of Politics**, v. 83, n. 3, 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic)**: manual de coleta. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

JIANG, J. Making bureaucracy work: patronage networks, performance incentives, and economic development in China. **American Journal of Political Science**, v. 62, n. 4, p. 982-999, 2018.

KNOTT, J. H. A return to spoils: the wrong solution for the right problem. **Administration and Society**, v. 29, n. 6, p. 660-669, 1998.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Turnover of political appointments in Brazil: key indicators 1999-2012. **International Journal of Cooperation Studies**, v. 22, n. 1, p. 109-120, 2014.

APÊNDICE

**1 CONSTRUÇÃO DOS GRUPOS ESTATUTÁRIOS E NÃO ESTATUTÁRIOS**

O quadro A.1 detalha a agregação de situações de vínculos presentes na Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho e Previdência (Rais/MTP), a partir das quais construímos os grupos estatutários e não estatutários. De modo resumido, as situações do grupo estatutário são simples e claras. As demais, em particular aquelas relativas aos cargos comissionados e aos funcionários temporários, são menos intuitivas e, provavelmente, são reportadas com inconsistências que não sabemos se são ou não sistemáticas, mas que demandam um tratamento mais apurado, ainda não realizado. O tipo de vínculo número 35 da classificação da Rais corresponderia, em tese, aos servidores em cargos comissionados. Uma análise mais detida dos dados apontou que frequentemente este vínculo era substituído por vínculos classificados como temporários. Além de cotejar com outros dados para conclusões mais seguras, esta foi uma das razões pelas quais optamos por unificar os tipos de vínculos apenas entre estatutários e não estatutários.

QUADRO A.1

**Agregação dos tipos de vínculos de contratação, com base na Rais**

Tipo de vínculo	Natureza do vínculo, por grupo	Código do vínculo	Descrição	Observação
Celetista	1	10	Trabalhador urbano vinculado a empregador pessoa jurídica por contrato de trabalho regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por prazo indeterminado.	
	1	15	Trabalhador urbano vinculado a empregador pessoa física por contrato de trabalho regido pela CLT, por prazo indeterminado.	
Outros	4	20	Trabalhador rural vinculado a empregador pessoa jurídica por contrato de trabalho regido pela Lei nº 5.889/1973, por prazo indeterminado.	
	4	25	Trabalhador rural vinculado a empregador pessoa física por contrato de trabalho regido pela Lei nº 5.889/1973, por prazo indeterminado.	
Estatutário	2	30	Servidor regido pelo Regime Jurídico Único (RJU – federal, estadual e municipal) e militar, vinculado a Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).	
	2	31	Servidor regido pelo RJU (federal, estadual e municipal) e militar, vinculado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).	
Comissionado	5	35	“Servidor público não efetivo (demissível <i>ad nutum</i> ou admitido por meio de legislação especial, não-regido pela CLT)”.	

(Continua)

(Continuação)

Tipo de vínculo	Natureza do vínculo, por grupo	Código do vínculo	Descrição	Observação
Outros	4	40	Trabalhador avulso (trabalho administrado pelo sindicato da categoria ou pelo órgão gestor de mão de obra) para o qual é devido depósito de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Constituição Federal de 1988 (CF/1988), art. 7º, inciso III.	
Temporário	3	50	Trabalhador temporário, regido pela Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974.	
Outros	4	55	Aprendiz contratado nos termos do art. 428 da CLT, regulamentado pelo Decreto nº 5.598, de 1ª de dezembro de 2005.	
Temporário	3	60	Trabalhador urbano vinculado a empregador pessoa jurídica por contrato de trabalho regido pela CLT, por tempo determinado ou obra certa.	
	3	65	Trabalhador urbano vinculado a empregador pessoa física por contrato de trabalho regido pela CLT, por tempo determinado ou obra certa.	
	3	70	Trabalhador rural vinculado a empregador pessoa jurídica por contrato de trabalho regido pela Lei nº 5.889/1973, por prazo determinado.	
	3	75	Trabalhador rural vinculado a empregador pessoa física por contrato de trabalho regido pela Lei nº 5.889/1973, por prazo determinado.	
Outros	4	80	Diretor sem vínculo empregatício para o qual a empresa/entidade tenha optado por recolhimento ao FGTS.	
Temporário	3	90	Contrato de trabalho por prazo determinado, regido pela Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998.	
	3	95	Contrato de trabalho por tempo determinado, regido pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.849, de 26 de outubro de 1999.	
	3	96	Contrato de trabalho por prazo determinado, regido por lei estadual.	A partir de 2004
	3	97	Contrato de trabalho por prazo determinado, regido por lei municipal.	A partir de 2004

Fonte: Manual de preenchimento da Rais.  
Elaboração dos autores.

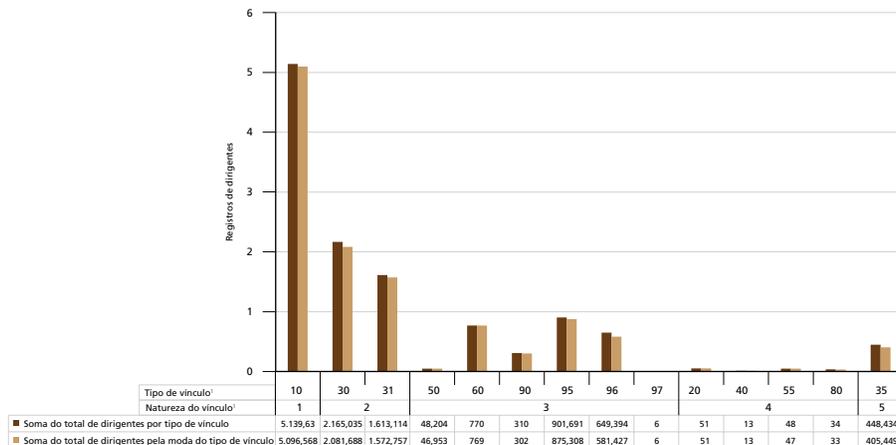
A pesquisa realizou, ainda, um procedimento de imputação, visando corrigir erros de declaração na Rais, conforme descrito a seguir. O exercício de correção imputa, para cada indivíduo que consta mais de uma vez na base da Rais como empregado de um mesmo órgão público, o tipo de vínculo modal que mais vezes lhe foi atribuído na série consultada. Os servidores foram identificados na base da Rais pelo número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), e os órgãos públicos, pelo número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), ambos cadastros da Receita Federal. Considere, por exemplo, o servidor A, que aparece nos últimos quatro anos como servidor do governo do Rio de Janeiro.

Se ele consta como celetista<sup>1</sup> em três anos e como estatutário em um ano, e em todos os anos esteve vinculado à mesma instituição pública, este servidor foi classificado como celetista. Com este procedimento de imputação, foi possível reduzir as variações supostamente erradas e observadas, e aumentar o grau de confiança da observação associada a cada indivíduo.

O gráfico A.1 apresenta a comparação do total de vínculos por tipo de vínculo. Compara-se a simples contagem de vínculos, por tipo de vínculos, e a contagem, com base na moda, do tipo de vínculo no período 2004-2019, para registros que persistiram por mais de um ano em um mesmo estabelecimento (identificado pelo CNPJ).

Embora a comparação tenha sido realizada apenas para 2019, é possível verificar não haver discrepância relevante nos totais de registros apresentados.

**GRÁFICO A.1**  
**Comparação de registros da burocracia dirigente com base em diferentes critérios (2019)**  
(Em milhares de registros)



Fonte: Rais/MTP e Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A descrição dos códigos numéricos da Rais para a natureza e o tipo de vínculo está no quadro A.1.

Para uma validação adicional dos dados da Rais, coletamos informações, via Lei de Acesso à Informação (LAI), sobre a natureza dos vínculos do estado do Mato Grosso do Sul em 2019. As porcentagens são quase idênticas às informações da Rais. Assim, ambas as fontes apontam 6% de comissionados, e um número de servidores temporários entre 25% e 30%.

1. Trabalhador com vínculo empregatício regido pela CLT.

TABELA A.1  
**Tipo de vínculos dos servidores do Mato Grosso do Sul (ago./2019)**

Servidores por vínculo empregatício	Em números absolutos	Em relação ao total de vínculos (%)
Outros	1.595	3,23
Celetistas com contrato por tempo indeterminado	41	0,08
Comissionados	2.907	5,89
Temporários	11.926	24,16
Estatutários	3.2897	66,64
<b>Total</b>	<b>49.366</b>	<b>100</b>

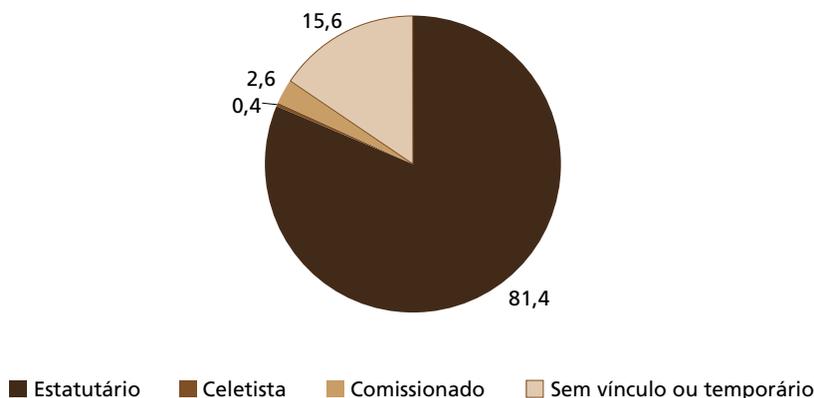
Fonte: Secretaria de Planejamento do Estado do Mato Grosso do Sul.

## 2 PERFIL DA BUROCRACIA DOS ESTADOS SEGUNDO OS DADOS DA ESTADIC

Os dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Estadic/IBGE), apresentam, aparentemente, maior consistência e estabilidade temporal, embora diverjam, em sua concepção, dos dados da Rais/MTP. A principal diferença diz respeito à declaração dos cargos comissionados, que inclui, por definição metodológica do IBGE, apenas os servidores sem qualquer outro vínculo com o setor público, ao passo que a Rais prevê a inclusão destes.

Em termos nacionais, em 2019, e considerando-se a população de servidores, num universo aproximado de 2,5 milhões de servidores estaduais, 81% (2,05 milhões) eram estatutários; 16% (393 mil) eram servidores sem vínculo ou temporários; apenas 0,4% (10.284) eram celetistas; e 2,6% (66 mil) ocupavam cargos comissionados.

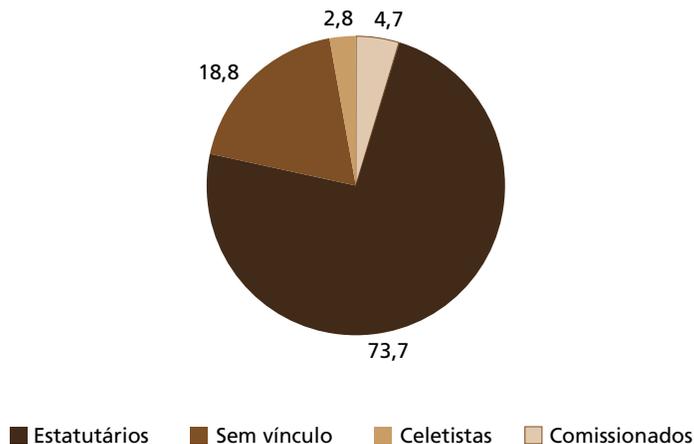
GRÁFICO A.2  
**Distribuição dos tipos de vínculos estaduais (2019)**  
 (Em %)



Fonte: Estadic/IBGE.

GRÁFICO A.3

Média simples dos servidores, por tipo de vínculo em cada Unidade da Federação (UF) (2019)  
(Em %)

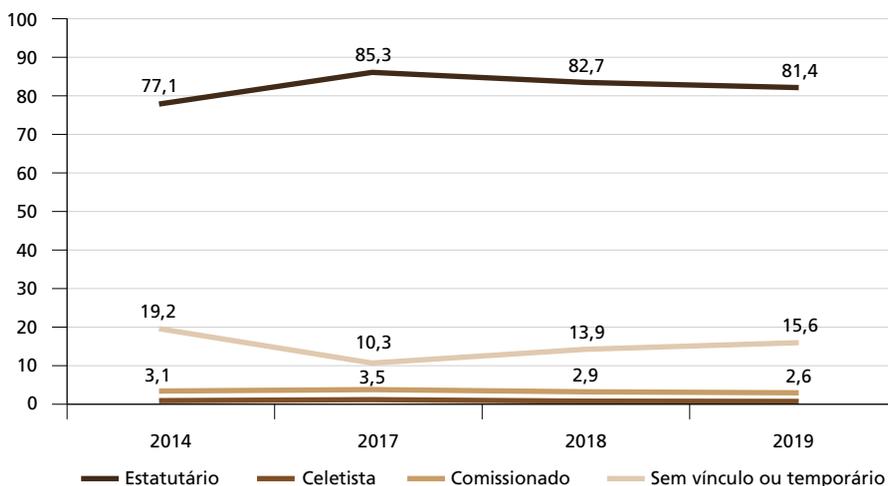


Fonte: Estadiv/IBGE.

Embora se note variação significativa ao longo dos anos (2014-2019), predomina a estabilidade. A porcentagem de servidores estatutários oscilou em torno dos 80%; a dos comissionados, em torno de 3%; e a dos temporários, entre 10% e 20%.

GRÁFICO A.4

Trajetória do funcionalismo estadual, por tipo de vínculo (2014-2019)  
(Em %)



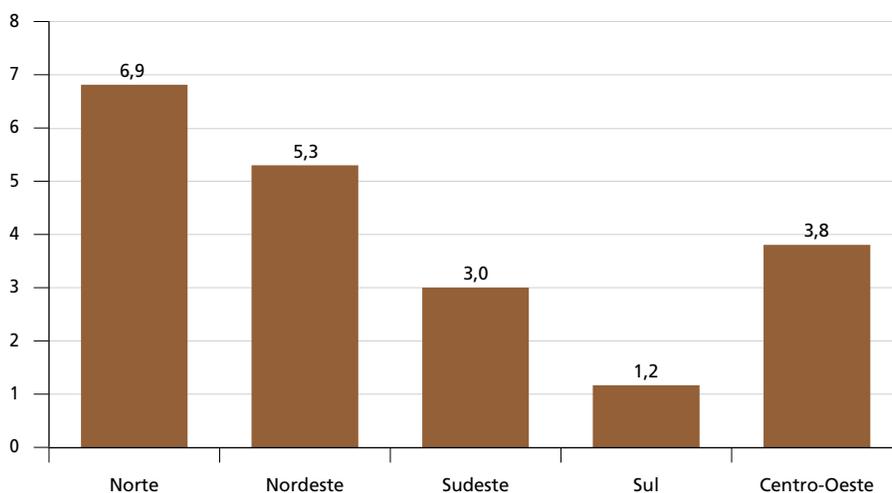
Fonte: Estadiv/IBGE.  
Elaboração dos autores.

O volume de cargos comissionados ocupados por servidores sem vínculo permanente com o setor público é, na média dos estados, 4,7%, e correspondem a aproximadamente 3% do universo dos servidores estaduais. Os vínculos apresentam variação relevante entre as regiões do país, sendo a porcentagem da região Norte (6,9%) e Nordeste (5,3%) bem superior ao observado nas demais, em particular na região Sul, cuja porcentagem é de apenas 1,2%.

GRÁFICO A.5

**Cargos comissionados ocupados por servidores sem vínculo com o setor público, por região (2019)**

(Em %)

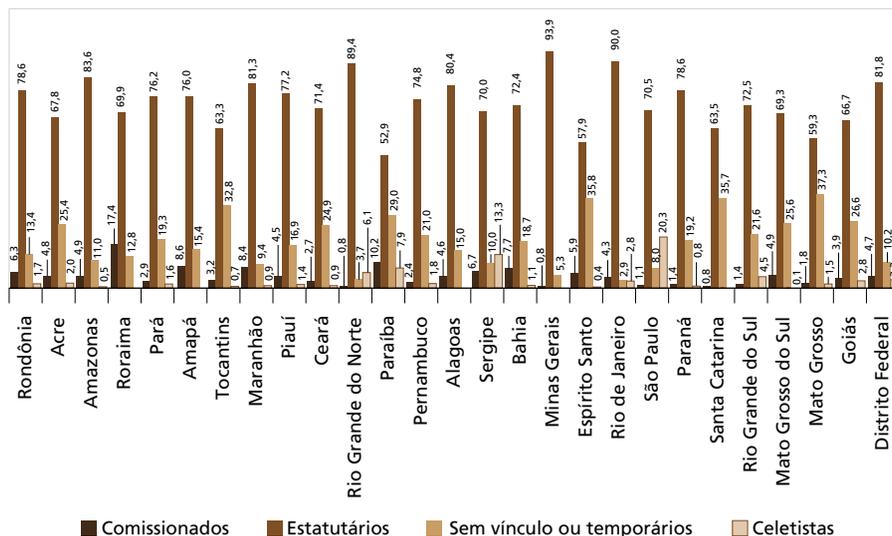


Fonte: Estadiv/IBGE.  
Elaboração dos autores.

Há, contudo, tal como observado na Rais, variação significativa entre os estados (gráfico A.6). Comissionados ocupam menos de 1% em Santa Catarina, Rio Grande do Norte e Minas Gerais; mais de 10% na Paraíba; e 17% em Roraima, sendo a média nacional de 4,6%. Estatutários vão do mínimo de 52,9%, na Paraíba, ao máximo de 93,9%, em Minas Gerais, sendo a média nacional de 73,7%. Os funcionários sem vínculo ou temporários, por seu turno, apresentam a mais ampla variação, que vai do mínimo de 2,9%, no Rio de Janeiro, a 37,3%, no Mato Grosso, sendo a média nacional de 18,8%. Considerando-se que tanto os funcionários comissionados sem vínculo quanto os temporários estão sujeitos à influência discricionária de políticos, pode-se considerar relativamente alto o volume potencial de influência política nas burocracias estaduais; quase um quarto do total dos funcionários estão nesta situação – 4,6% de funcionários comissionados mais 18,8% de funcionários sem vínculo ou temporários. Note-se que se podem adicionar a este total os funcionários comissionados vinculados ao setor público,

os quais, conforme se pode estimar pela Rais, são em número superior aos comissionados sem vínculo registrados na Estadiv.

GRÁFICO A.6  
Servidores estaduais, por tipo de vínculo (2019)  
(Em %)



Fonte: Estadiv/IBGE.  
Elaboração dos autores.

### 3 NOTA SOBRE A PNAD CONTÍNUA

Uma fonte de dados alternativa seria a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua/IBGE) – cuja série se inicia em 2012 –, que apresenta variação menor e tem amostras representativas no nível estadual.<sup>2</sup> Mas há um problema de classificação dos regimes de contratação, uma vez que a pesquisa amostral classifica os trabalhadores do setor público como militares ou estatutários; empregado no setor público sem carteira de trabalho; e empregado no setor público com carteira. A análise da porcentagem dos empregados no setor público sem carteira, que inclui servidores comissionados e quadros eleitos (como vereadores), mesmo com variações entre 2012 e 2019, apresenta alguns padrões. Os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Rondônia têm as menores porcentagens. O Tocantins, o Espírito Santo, o Maranhão, o Pará e o Piauí apresentam as maiores porcentagens.

2. O coeficiente de variação anual, por regime de contratação, é quase sempre inferior a 0,3, o que torna confiáveis os dados.

A série também é consistente, ou seja, mais estável ao longo do tempo, como aponta a comparação entre 2014 e 2019.

A informação é também mais consistente, porque especifica que os listados como somente comissionados são ocupantes de cargos em comissão, mas não possuem cargo efetivo. Ou seja, o vínculo com o governo estadual é apenas o cargo que exercem.<sup>3</sup> Nota-se, portanto, ampla variação entre estados, com o mínimo de 8% em São Paulo e o máximo de 40% no Tocantins, para 2019.

---

3. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos estados brasileiros*: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101769.pdf>>.

## COMO FUNCIONAM AS SECRETARIAS ESTADUAIS: UMA ANÁLISE DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E ROTATIVIDADE DOS SECRETÁRIOS

Iana Lima<sup>1</sup>  
George Avelino<sup>2</sup>  
Vitória Lopes<sup>3</sup>  
Lara Mesquita<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O estudo de burocracias de alto escalão no Brasil tem se concentrado, majoritariamente, na análise do nível federal, pelas lentes seja da sociologia política (Codato e Franz, 2018; Inácio, 2013), seja dos estudos de gestão de coalizões (Amorim Neto, 2006; Borges e Coelho, 2015; Lopez e Praça, 2015; Pereira *et al.*, 2015; Batista e Lopez, 2021). Embora muito se tenha avançado no estudo da Esplanada dos Ministérios, pouco se sabe sobre a organização das burocracias de alto escalão em nível subnacional. Há poucos estudos empíricos que abordam os arranjos do Executivo em nível estadual e a forma como pode ou não espelhar as dinâmicas federais. Além disso, ainda é uma lacuna a investigação de como as diferenças partidárias podem refletir em diferenças na gestão do Executivo estadual.

Este capítulo apresenta dados inéditos em um estudo comparado sobre a organização das secretarias estaduais, em perspectiva longitudinal (de 1995 a 2018), entre oito estados das várias regiões do país, além do Distrito Federal: Acre, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo. As secretarias foram classificadas em temas, conforme a tipologia de Batista e Lopez (2021), a ser especificada adiante. O objetivo é apresentar análises descritivas sobre: i) o número de secretarias; ii) a distribuição dos temas das pastas; iii) a variação ao longo dos anos; iv) eventuais diferenças decorridas da gestão de diferentes partidos; e v) a frequência de substituição de secretários nos estados a partir da taxa de volatilidade média desses cargos nas secretarias.

---

1. Pesquisadora do Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (Cepesp/FGV).

2. Pesquisador do Cepesp/FGV.

3. Pesquisadora do Cepesp/FGV.

4. Pesquisadora do Cepesp/FGV.

Para discutir essas questões, o capítulo está organizado da seguinte forma: na próxima seção, abordamos alguns dos principais estudos sobre alta burocracia no Brasil em nível federal e subnacional. Na seção subsequente, esclarecemos os procedimentos de coleta e análise dos dados, seguidos pela apresentação da análise das estruturas organizacionais das secretarias. O texto avança para a análise da distribuição dos secretários e conclui com as considerações finais e indicações de agenda futura.

## 2 ESTUDOS SOBRE A ALTA BUROCRACIA NO BRASIL

A agenda de estudos de burocracia no Brasil avançou substancialmente na última década, especialmente em relação ao que ocorre no alto escalão. A disponibilidade de novos dados sobre ocupantes de cargos de livre nomeação no governo federal expandiu as possibilidades analíticas sobre a profissionalização e a lógica de admissão desses cargos (Lopez, 2015). Ademais, ampliou-se o escopo analítico para diferentes áreas da política, antes bastante concentrado no estudo das burocracias da área econômica, tradição analítica que repercutia as preocupações também de outros países da América Latina nos anos 1980 e 1990 (Gouvêa, 1994; Schneider, 1994; Evans, 1995; Loureiro, Abrucio e Rosa, 1998; Loureiro e Abrucio, 1999).

Apesar da compreensão de que as lógicas de nomeação não se restringem a critérios partidários (Borges e Coelho, 2015; Lopez e Praça, 2015; Palotti e Cavalcante, 2019), as lentes teóricas do presidencialismo de coalizão têm sido dominantes na investigação da alta burocracia federal. A distribuição de cargos para estabilidade do gabinete (Amorim Neto, 2006), as estratégias para politização dos ministérios (Batista e Lopez, 2021), bem como as estratégias de controle do chefe do Executivo (Pereira *et al.*, 2015; 2017) têm dado a tônica aos estudos do alto escalão federal. Mais escassas, no entanto, têm sido as iniciativas para análise do contexto subnacional.

Não obstante, esforços recentes têm buscado matizar o entendimento da composição do alto Executivo, explorando essas dinâmicas também em nível subnacional. Em estudo comparado dos estados de São Paulo e Piauí, por exemplo, Sandes-Freitas e Massoneto (2017), embora priorizem o enquadramento partidário, questionam o espelhamento dos governos estaduais ante as coalizões federais – destacando a importância de analisar também a ocupação de cargos de segundo e terceiro escalão em nível subnacional.

No mesmo sentido, mas na tentativa de aprofundar o entendimento sobre o preenchimento de cargos da alta burocracia em nível subnacional, Gomes, Lacerda e Silva (2020) propõem uma tipologia de lógicas de nomeação a partir de um estudo de caso do Rio Grande do Norte, extrapolando a tradicional dicotomia entre perfil técnico e político.

Partindo do mesmo intuito de compreender a lógica dos governos subnacionais, consolidamos dados de secretários estaduais para examinar, por outro lado, a estrutura organizacional dos governos locais. Enquanto os estudos supracitados avançam na investigação do perfil dessa burocracia, pouco se sabe sobre a organização das pastas temáticas e a forma como elas podem variar, dependendo das características dos governos. Avançamos nesse empreendimento a partir dos protocolos de análise descritos na seção a seguir.

### 3 DADOS E MÉTODOS

A coleta dos dados deu-se no âmbito do projeto de levantamento sobre secretários estaduais do CespData.<sup>5</sup> As informações sobre trajetória, nomeação e exoneração de secretários são coletadas por meio do método prosopográfico (Heinz e Codato, 2015), a partir da triangulação de múltiplas fontes – diários oficiais dos estados, portais de notícia, portais oficiais dos governos estaduais e assembleias legislativas, Plataforma Lattes, Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB) e Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC).

A partir do registro dos secretários estaduais, organizamos uma base com os nomes das secretarias existentes em cada mandato e sua data de vigência, a partir da sequência de datas de nomeações e exonerações para cada uma das pastas. Esse levantamento foi feito para os seis mandatos estaduais entre 1995 e 2018, para cada um dos estados da amostra, selecionados para contemplar diversidade entre as regiões geográficas.

Em uma segunda etapa, agregamos as secretarias de mesma matéria, mas que mudaram de nome ou foram absorvidas por outras pastas ao longo do mandato. Por exemplo, a Secretaria de Cidadania e Assistência Social do Acre passou a ser chamada, em agosto de 2007, de Secretaria de Assistência Social, e, nesse caso, contabilizamos apenas uma secretaria, não duas. Esse procedimento de agregação levou em conta o nome da secretaria, as datas de vigência de cada uma delas e o nome dos secretários nomeados, para garantir que elas não coexistiram e que se tratava da continuidade da pasta.

Mesmo após a agregação das secretarias, ainda havia grande diversidade temática, variando entre 9 e 37 secretarias por estado. Dessa forma, para analisar a distribuição temática das secretarias, aplicamos e expandimos a tipologia proposta por Batista e Lopez (2021) para ministérios. Embora não tenhamos calculado a alocação de orçamento estadual e o nível de participação das secretarias no processo de elaboração de políticas para a designação das secretarias em *clusters* – como feito por esses autores –, assumimos que a distribuição de competências do nível federal

---

5. Disponível em: <<http://cepesdata.io>>.

apresenta-se de forma análoga no nível estadual. Assim, partimos da conceituação teórica e de exemplos apresentados por eles para classificar as secretarias a partir da afinidade temática com a tipologia ministerial.

A tipologia utilizada divide as pastas em quatro grupos: coordenação, regulação, distribuição e redistribuição. As pastas de coordenação são parte das atividades *core* (essenciais) do governo, formulam suas próprias políticas e coordenam atividades de outras pastas. Fazem parte desse grupo secretarias de planejamento, orçamento, fazenda, governo e casa civil. A classificação de regulação, por sua vez, abrange pastas responsáveis pela regulação de setores econômicos, como minas e energia, meio ambiente, comunicações, agricultura, turismo, esporte, cultura, ciência e tecnologia e desenvolvimento agrário. Em distribuição estão as secretarias responsáveis por grandes projetos do governo e que são centrais na alocação discricionária de recursos. Aqui entram matérias relacionadas a transporte, desenvolvimento local, integração, defesa, infraestrutura, habitação e saneamento. Por fim, secretarias categorizadas como redistributivas são aquelas que conduzem políticas sociais como seguridade social, trabalho, saúde, educação, desenvolvimento social, justiça e as demais análogas a esses temas.

A classificação de todas as secretarias nos quatro *clusters* foi feita por duas pesquisadoras, de forma independente, para garantir a confiabilidade da categorização.<sup>6</sup> Para a análise das diferenças entre partidos políticos na gestão do Executivo, classificamos o partido do governador eleito para cada período em direita, esquerda e centro a partir da classificação de Zucco Junior (2011), atualizada por Fuks e Marques (2020). Para a classificação do Partido Social Democrático (PSD), não presente nas referências anteriores, utilizamos os critérios de Krause, Machado e Miguel (2017) para a eleição de 2014.

#### 4 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS SECRETARIAS

A tabela 1 apresenta o número absoluto de secretarias por mandato e por estado, já agrupando aquelas que mudaram de nome.

---

6. Ao serem confrontadas, de um total de 1.071 entradas para classificação, verificamos 44 inconsistências. Embora em número pequeno, essas inconsistências foram discutidas, e estabeleceram-se os seguintes critérios de categorização: para secretarias que combinavam dois temas de clusters distintos, elegeu-se um critério que privilegiou a atividade mais específica como identificação da secretaria. Em termos práticos: i) matéria regulatória sobrepõe a classificação de coordenação; ii) política social (redistribuição) sobrepõe matéria regulatória; iii) a categoria distribuição sobrepõe regulação, com exceção das pastas de meio ambiente; e iv) distribuição também sobrepõe a classificação de coordenação. Para as secretarias que combinavam três ou mais matérias, prevalecia a classificação para a qual havia mais temas na referida pasta. Por exemplo, se uma secretaria combina duas matérias regulatórias e uma distributiva, ela seria classificada como secretaria de regulação.

TABELA 1  
Número absoluto de secretarias por período e por Unidade Federativa (UF) (1995-2018)

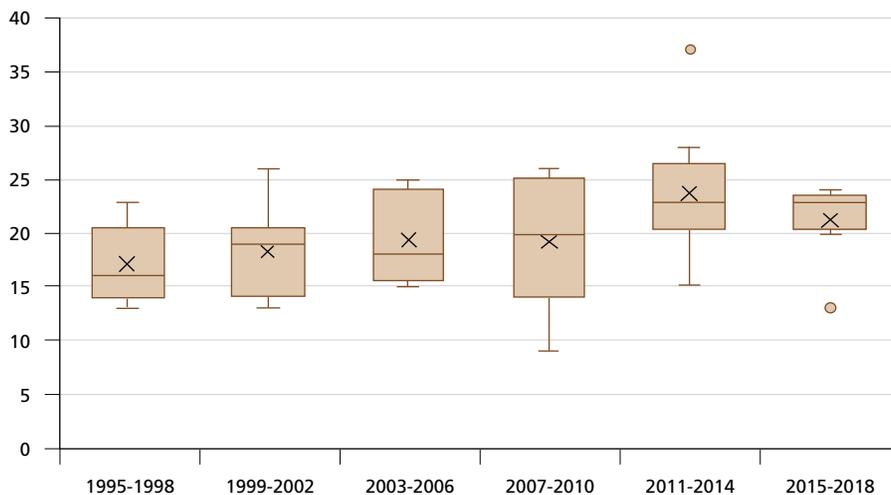
UF	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	Média
Acre	13	13	25	19	21	21	18,7
Bahia	14	14	17	21	28	24	19,7
Distrito Federal	17	19	16	9	37	24	20,3
Espírito Santo	14	20	23	25	23	23	21,3
Minas Gerais	21	21	18	20	24	23	21,2
Mato Grosso do Sul	15	14	15	11	15	13	13,8
Rio Grande do Norte	16	18	15	17	20	20	17,7
Rio Grande do Sul	20	19	21	26	21	21	21,3
São Paulo	23	26	25	25	25	23	24,5
Média	17,0	18,2	19,4	19,2	23,8	21,3	-

Fonte: CepespData.  
Elaboração dos autores.

Notamos que há grande variação entre os estados e entre os períodos, mas, como tendência geral, o número de secretarias aumentou ao longo do tempo, estabilizando-se entre 20 e 24 secretarias, como fica mais claro no gráfico 1. Outro ponto importante é que o número de secretarias ao final do período não parece se relacionar ao tamanho econômico ou populacional do estado. Mais detalhadamente, do ponto de vista relativo, com exceção da Bahia, com maior crescimento, os estados mais populosos aumentaram menos suas secretarias durante o período focalizado, sendo o Mato Grosso do Sul, por sua vez, o único estado com redução de secretarias. Cabe também notar que os estados mais populosos, exceto a Bahia, já tinham um maior número de secretarias desde o início da série observada. O diagrama de caixas no gráfico 2 apresenta a distribuição do número de secretarias por estado ao longo do período.

GRÁFICO 1

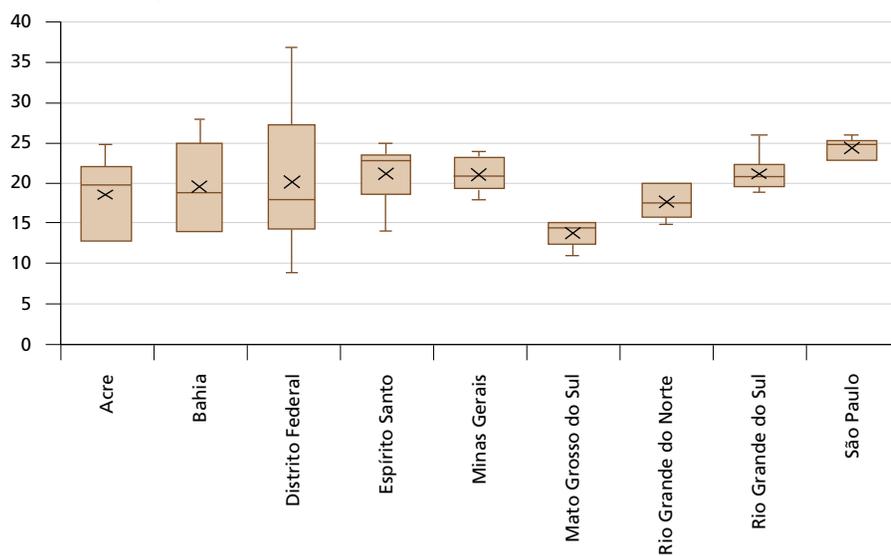
Distribuição do número total de secretarias por período (1995-2018)



Fonte: CepespData.  
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Distribuição do número total de secretarias por UF (1995-2018)



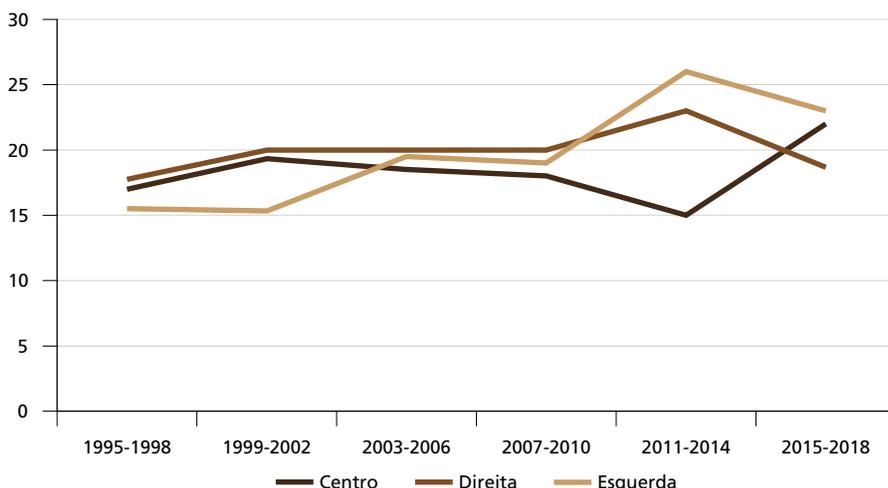
Fonte: CepespData.  
Elaboração dos autores.

Do ponto de vista temporal, como visto no gráfico 1, observa-se maior variação nos dois quadriênios entre 2003 e 2010. A leitura do gráfico 2 permite destacar que Acre, Bahia e Distrito Federal – oriundos de três regiões diferentes – são os estados com maior variação no número de secretarias.

Uma observação que pode nos dar uma pista para compreender o aumento do número de secretarias, mas que carece de análise mais cuidadosa e detalhada, é que isso coincide com o aumento da fragmentação nas assembleias legislativas estaduais. Para os nove estados observados, a média do número efetivo de partidos nas assembleias legislativas, considerando os partidos dos deputados estaduais no momento da eleição, passou de 7,03 para 13,03 entre a eleição de 1998 e a de 2018.

A partir da classificação ideológica do partido do governador, buscamos identificar se havia variações no tamanho da estrutura organizacional dos governos a depender do posicionamento do partido. Notamos no gráfico 3 uma mudança em relação ao número médio de secretarias para governos de esquerda, que era inferior no período 1995-1998 e foi paulatinamente aumentando o número de pastas, até atingir a maior média no período mais recente. Entretanto, no último quadriênio, observa-se uma queda no número médio de secretarias nos estados governados por partidos de esquerda e de direita e um aumento entre os estados governados pelos partidos de centro.

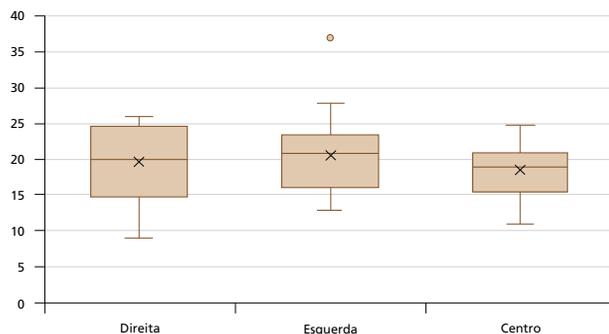
**GRÁFICO 3**  
**Número médio de secretarias pela classificação ideológica do partido do governador (1995-2018)**



Fonte: CepespData.  
 Elaboração dos autores.

Considerando que a média pode ser sensível a casos extremos, apresentamos, no gráfico 4, a distribuição em caixas do número de secretarias por classificação ideológica. Observamos que o número de secretarias distribuídas entre partidos de direita e esquerda é muito próximo, ficando mais evidente o número ligeiramente menor da estrutura administrativa de partidos de centro. No entanto, o escasso número de observações indica cautela na leitura desses dados, pois as diferenças são pequenas.

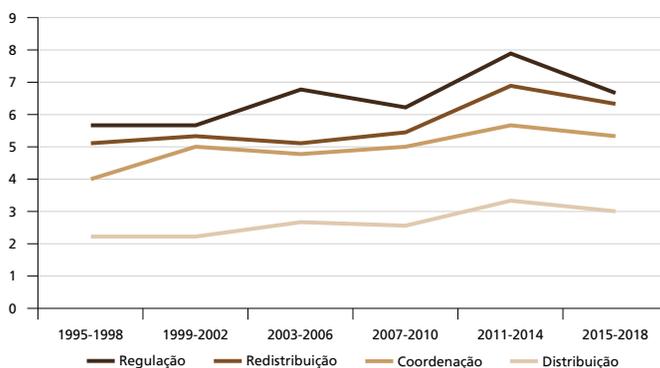
**GRÁFICO 4**  
Distribuição do número total de secretarias por classificação ideológica do partido do governador



Fonte: CepespData.  
Elaboração dos autores.

Em relação ao tipo de matéria de cada secretaria, o gráfico 5 mostra que, em média, as matérias de regulação e redistribuição aparecem em maior número. As pastas de distribuição, embora também tenham aumentado no período, tiveram menor aumento, o que as manteve como o tipo de secretaria com menor espaço nos secretariados estaduais.

**GRÁFICO 5**  
Número médio do tipo de secretaria por período (1995-2018)



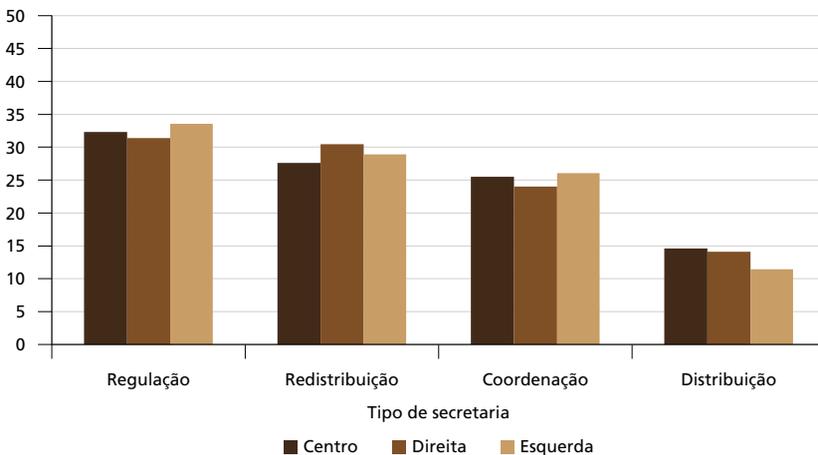
Fonte: CepespData.  
Elaboração dos autores.

Quando analisamos os tipos de secretaria entre as diferentes classificações ideológicas do partido do governador, notamos que a tendência geral permanece a mesma. Proporcionalmente, o número de secretarias de distribuição aparece em menor quantidade, enquanto as de regulação e redistribuição são as mais frequentes. Embora varie pouco entre os partidos, notamos que os de esquerda apresentam uma proporção ligeiramente menor de pastas de distribuição em comparação com os demais.

GRÁFICO 6

Proporção média de secretarias por tipo e classificação ideológica do partido do governador (1995-2018)

(Em %)



Fonte: CespData.  
Elaboração dos autores.

## 5 VOLATILIDADE DO SECRETARIADO

A rotatividade em cargos de alto escalão nas burocracias pode revelar muito sobre as dinâmicas de patronagem e gestão de coalizões em um país, além de ter implicações práticas para a gestão de políticas públicas. No caso brasileiro, há alguns trabalhos que se dedicam à análise de rotatividade de cargos de confiança no governo federal, explorando a relação quantitativa entre demissões e admissões em diferentes naturezas de políticas (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2014) e os determinantes de substituições no estrato superior dos ministérios (Praça, Freitas e Hoepers, 2012).

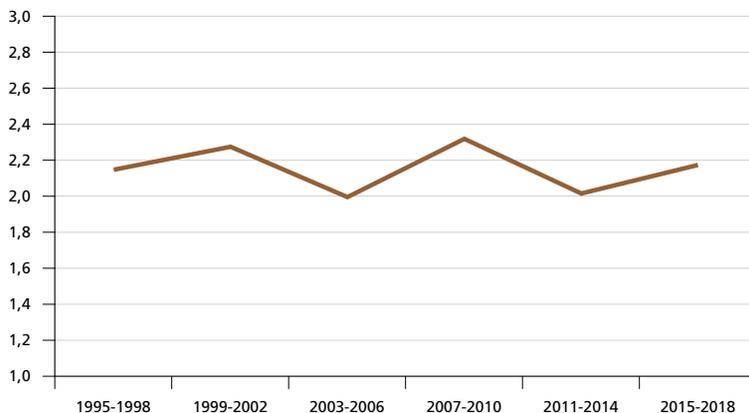
Pouco se sabe, no entanto, sobre as dinâmicas subnacionais das secretarias em relação à rotatividade de cargos de alto escalão.<sup>7</sup> Em um esforço inicial, para a

7. Para análises sobre formação de governo em nível subnacional, ver Sandes-Freitas e Massonetto (2017). Para desempenho da burocracia implementadora em nível municipal, ver Marengo (2017).

análise da frequência de substituição dos secretários estaduais, calculamos a taxa de volatilidade do secretariado, que divide o número total de secretários pelo número total de secretarias em cada período e estado. Essa taxa nos indica o número médio de secretários por secretaria em cada governo.

No gráfico 7 temos um panorama da rotatividade para a série histórica em análise. Vemos que, em geral, o padrão de nomeações foi de cerca de dois secretários por secretaria em cada mandato, não indicando oscilação excessiva. Tal como no caso do governo federal, essa variação pode indicar reorganização das coalizões estaduais. Essas mudanças também podem estar relacionadas às campanhas eleitorais, dada a desincompatibilização imposta por lei seis meses antes do término do mandato do governador ou para as candidaturas nas eleições municipais intermediárias.

GRÁFICO 7

**Taxa de volatilidade média do secretariado por período (1995-2018)**

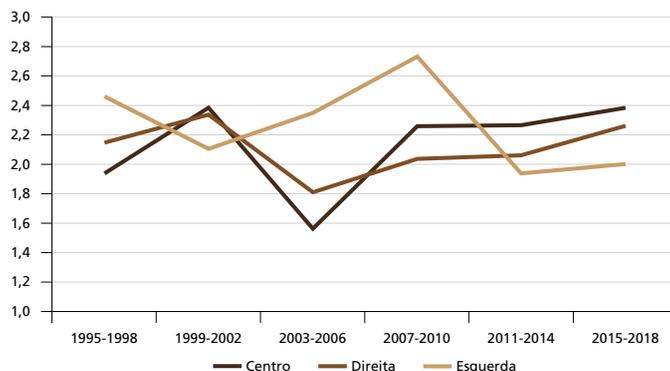
Fonte: CepespData.  
Elaboração dos autores.

Quando desagregamos a taxa de volatilidade pela classificação ideológica do partido do governador, observamos uma variação um pouco maior em alguns mandatos, como apresentado no gráfico 8. Vemos que, imediatamente após as eleições de 2002, a taxa de volatilidade de partidos de centro e direita caiu, tendência contrária à dos partidos de esquerda, que atingiram o pico de 2,73 no mandato de 2007 a 2010.

Esse movimento inverteu-se a partir de 2011, quando partidos de esquerda atingiram a menor taxa na série histórica (1,94), enquanto partidos de centro e direita apresentaram crescente rotatividade de secretários. Apesar das diferenças, a amplitude da taxa de volatilidade é pequena, variando do mínimo de 1,56 (para partidos de centro, no mandato de 2003 a 2006) a 2,73 (partidos de esquerda, no mandato de 2007 a 2010).

GRÁFICO 8

Taxa de volatilidade média do secretariado por período e por classificação ideológica do partido do governador (1995-2018)

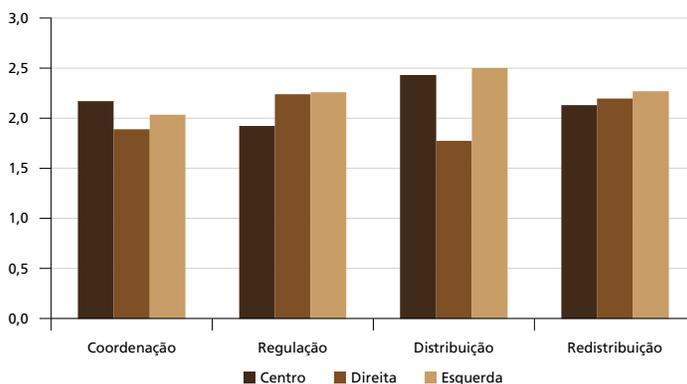


Fonte: CepespData.  
Elaboração dos autores.

Ao analisar a taxa de volatilidade pelo tipo de secretaria, notamos variações muito pequenas, com maiores nuances nas secretarias distributivas, conforme o gráfico 9. As secretarias de distribuição são as que apresentam maiores taxas de volatilidade para partidos de centro e esquerda – e mais baixa para partidos de direita. Para secretarias de regulação, esquerda e direita apresentam praticamente o mesmo padrão de rotatividade, ligeiramente superior ao dos partidos de centro.<sup>8</sup>

GRÁFICO 9

Taxa de volatilidade média por tipo de secretaria e classificação ideológica do partido do governador



Fonte: CepespData.  
Elaboração dos autores.

8. Um parecerista do capítulo sugeriu analisar as diferenças entre as mudanças nas secretarias a partir do vínculo partidário dos secretários. Infelizmente, as atuais limitações dos dados mais antigos sobre filiação partidária impedem que se explorem essas diferenças.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão do Executivo em nível subnacional segue sendo uma agenda pouco explorada no caso brasileiro. A centralidade do foco de análise no nível federal e a pouca disponibilidade de dados sobre burocracias estaduais e municipais dificultam a investigação das dinâmicas. Não obstante, considerando a distribuição de competências pela lógica federativa no país e a centralidade dos estados na implementação de políticas, faz-se mister a investigação da organização das burocracias em nível subnacional.

O capítulo buscou oferecer um esforço nessa direção, analisando dados inéditos sobre a organização temática das secretarias e a volatilidade do secretariado em um estudo comparado de oito estados e o Distrito Federal (Acre, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo), entre 1995 e 2018.

Entre os principais achados, destacamos que, em geral, o número de secretarias aumentou ao longo do tempo, sendo a maioria referente a matérias regulatórias. Embora as diferenças sejam pequenas, os estados governados por partidos de centro são os que apresentam, em média, estrutura administrativa mais reduzida. Da mesma forma, as secretarias de distribuição são as que aparecem em menor número nos estados, sendo, em média, menos presentes em governos de esquerda. As matérias regulatórias, por sua vez, surgem em proporção ligeiramente maior em governos de esquerda. Em relação à volatilidade do secretariado, também se observou pouca variação, com valores oscilando muito próximos de uma média de dois secretários por secretaria em cada mandato – com pico de frequência de substituições para partidos de esquerda no período 2007-2010. Com relação ao tipo de secretaria, as que apresentam maiores nuances na volatilidade são as de matérias distributivas, com menor frequência de substituições para partidos de direita.

Embora avance na apresentação de um panorama sobre a gestão organizacional das secretarias nos estados, há caminhos de análise não explorados no escopo do nosso capítulo. Trabalhos futuros podem se ocupar de compreender, por exemplo, os determinantes da volatilidade de secretários nos estados e o impacto dessas substituições para as políticas públicas. Ademais, estudos mais extensivos podem revelar maiores nuances em relação à influência das dinâmicas partidárias na organização de secretarias, considerando as racionalidades contextuais dos estados.

## REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, O. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.

BATISTA, M.; LOPEZ, F. Ministerial typology and political appointments: where and how do presidents politicize the bureaucracy? **Brazilian Political Science Review**, v. 15, n. 1, 2021.

BORGES, A.; COELHO, D. B. O preenchimento de cargos na burocracia federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios, Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015. p. 71-105.

CODATO, A.; FRANZ, P. Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 776-796, 2018.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: University Press, 1995.

FUKS, M.; MARQUES, P. H. Contexto e voto: o impacto da reorganização da direita sobre a consistência ideológica do voto nas eleições de 2018. **Opinião Pública**, v. 26, n. 3, p. 401-430, 2020.

GOMES, S.; LACERDA, A. D. F. de; SILVA, A. L. N. da. Critérios técnicos, políticos e dinâmica regional na nomeação de secretários estaduais: um estudo de caso do Rio Grande do Norte. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 76, 2020.

GOUVÊA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Pauliceia, 1994.

HEINZ, F.; CODATO, A. A prosopografia explicada para cientistas políticos. In: PERISSINOTO, R.; CODATO, A. (Org.). **Como estudar elites**. Curitiba: UFPR, 2015. p. 249-275.

INÁCIO, M. Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. **América Latina Hoy**, v. 64, p. 41-66, 2013.

KRAUSE, S.; MACHADO, C.; MIGUEL, L. F. (Org.). **Coligações e disputas eleitorais na Nova República**: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. Rio de Janeiro: KAS; São Paulo: Unesp, 2017.

LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013). **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 439-461, 2014.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015. p. 107-138.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, p. 46-82, 1998.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

PALOTTI, P. L. de M.; CAVALCANTE, P. L. C. Estratégias de nomeações ministeriais: entre a política e as políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 70, 2019.

PEREIRA, C. *et al.* A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro. *In*: LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015. p. 139-164.

\_\_\_\_\_. Watchdogs in our midst: how presidents monitor coalitions in Brazil's multiparty presidential regime. **Latin American Politics and Society**, v. 59, n. 3, p. 27-47, 2017.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos Estudos Cebrap**, v. 94, p. 91-107, 2012.

SANDES-FREITAS, V. E. V. de; MASSONETTO, A. P. (Ultra)presidencialismo de coalizão estadual: uma análise a partir dos casos de São Paulo e do Piauí (1995-2010). **Cadernos Adenauer**, v. XVIII, p. 119-142, 2017.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1994.

ZUCCO JUNIOR, C. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. *In*: POWER, T.; ZUCCO JUNIOR, C. (Ed.). **O congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 37-60.

## CAPACIDADES ESTATAIS EM TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E EXCLUSÃO DIGITAL NOS ESTADOS BRASILEIROS<sup>1</sup>

Manuella Maia Ribeiro<sup>2</sup>

Javiera Macaya<sup>3</sup>

Fabio Storino<sup>4</sup>

Luciana Portilho<sup>5</sup>

Alexandre Fernandes Barbosa<sup>6</sup>

Maria Alexandra Viegas Cortez da Cunha<sup>7</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

As tecnologias de informação e comunicação (TICs) têm sido utilizadas por governos na prestação de serviços públicos, na interação com cidadãos e na divulgação de informações para a sociedade (Chun *et al.*, 2010). O uso das TICs pelo setor público, conhecido como governo eletrônico (e-gov) ou governo digital, pode facilitar o aprimoramento e a inovação nas diferentes etapas das políticas públicas, desde o desenho e a implementação até o monitoramento, possibilitando a elaboração de serviços centrados nas necessidades da população (ONU, 2020). No entanto, para o aproveitamento dos benefícios associados ao e-gov, é preciso que os indivíduos tenham acesso às tecnologias, bem como habilidades para utilizá-las (Helbig, Gil-García e Ferro, 2009).

Helbig, Gil-García e Ferro (2009) ainda propõem que modelos teóricos e estudos que discutam o e-gov incluam também as questões ligadas à exclusão digital. Considerar isso nesses modelos pode auxiliar na compreensão de como as desigualdades de acesso às novas tecnologias da informação e da comunicação afetam a demanda – e, portanto, a efetividade de certos serviços de governo eletrônico –, ou

---

1. Este capítulo é uma versão ampliada do artigo publicado no *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) nº 30.

2. Analista de informações do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Cetic.br|NIC.br). *E-mail*: <manuella@nic.br>.

3. Analista de informações do Cetic.br|NIC.br; e doutoranda pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). *E-mail*: <javiera@nic.br>.

4. Analista de informações do Cetic.br|NIC.br. *E-mail*: <fstorino@nic.br>.

5. Analista de informações do Cetic.br|NIC.br. *E-mail*: <lportilho@nic.br>.

6. Gerente do Cetic.br|NIC.br. *E-mail*: <alexandre@nic.br>.

7. Professora da EAESP/FGV. *E-mail*: <alexandra.cunha@fgv.br>.

na identificação da deseabilidade de determinadas tecnologias (Helbig, Gil-García e Ferro, 2009). Da mesma forma, esses autores defendem que os modelos de e-gov, focados no lado da oferta de serviços, podem contribuir para a compreensão do lado da demanda. Por exemplo, ao identificar se as interações de cidadãos com o governo estão relacionadas às informações *online* (atividades informacionais) ou à realização de transações pela internet (atividades transacionais) (Reddick, 2005; Helbig, Gil-García e Ferro, 2009).

Assim, a dimensão da inclusão digital também deve ser considerada para garantir que informações e serviços públicos sejam de fato acessíveis a toda a população. Nesse contexto, as desigualdades digitais podem ser consideradas um dos entraves para o avanço do e-gov no Brasil, afetando indivíduos e organizações públicas (CGI.br, 2020a; 2020b). Levando em conta que as iniciativas de e-gov têm como base a presença de recursos tecnológicos e seu uso para melhorar as políticas públicas, as informações e os serviços públicos providos pela administração pública, a identificação de capacidades estatais em TICs é um dos caminhos para compreender as desigualdades digitais e as barreiras para a ampliação do uso das tecnologias no país.

Ainda, é preciso considerar que os processos de adoção das TICs em cada nível de governo são independentes. Como resultado, diferenças na disponibilização de informações e na prestação de serviços por meios digitais podem ser encontradas, principalmente entre governos subnacionais no Brasil (Przybilowicz, Cunha e Meirelles, 2018).

A partir desse contexto, o capítulo tem como objetivo a proposição de uma análise multidimensional da presença de capacidades estatais em TICs e de habilidades digitais e uso de tecnologias por cidadãos, com foco nos estados brasileiros e no seu papel para acelerar a adoção das TICs tanto pelo setor público como pela sociedade. Para isso, são utilizados os dados das pesquisas TIC Domicílios<sup>8</sup> e TIC Governo Eletrônico,<sup>9</sup> realizadas regularmente pelo Cetic.br/NIC.br ligado ao Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). Os desenhos amostrais de ambas as pesquisas permitem análises nacionais representativas para suas respectivas populações-alvo.

Para este capítulo, são analisados os resultados da última edição das pesquisas TIC Governo Eletrônico, coletada em 2019, e uma combinação das amostras de

---

8. A pesquisa TIC Domicílios tem como objetivo "medir a posse e o uso das TICs entre a população residente no Brasil com 10 anos de idade ou mais" (CGI.br, 2020b, p. 31). Mais informações sobre a pesquisa estão disponíveis em: <<https://cetic.br/pt/pesquisa/domicilios/>>.

9. A pesquisa TIC Governo Eletrônico pretende "compreender a incorporação das TICs nos órgãos públicos brasileiros e o seu uso para a oferta de serviços públicos" (CGI.br, 2020a, p. 68). Em 2019, foram entrevistados 665 órgãos públicos federais e estaduais e 5.114 prefeituras (*op. cit.*, p. 87). Mais informações sobre a pesquisa estão disponíveis em: <<https://cetic.br/pt/pesquisa/governo-eletronico/>>.

2018 e 2019<sup>10</sup> da TIC Domicílios, a qual permitiu apresentar os indicadores deste estudo por estado.

Em relação à primeira pesquisa, são utilizados os dados de prefeituras, analisados por Unidade da Federação (UF), e de órgãos estaduais. Sobre a segunda, são analisadas as variáveis socioeconômicas de indivíduos, como idade, nível de renda e escolaridade, assim como informações que demonstrem disparidades no acesso e uso das TICs por UF.

A partir da análise, destacam-se dimensões relevantes para a identificação de desigualdades no acesso, no uso e na apropriação das TICs por indivíduos e por organizações públicas. Dessa forma, busca-se orientar gestores públicos quanto às áreas que devem ser consideradas para ampliar as capacidades e habilidades em TICs em todo o país, bem como as possibilidades de os estados brasileiros apoiarem iniciativas voltadas para o governo digital e o combate à exclusão digital.

O capítulo está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta uma breve discussão sobre a literatura de capacidades estatais. Na terceira seção, a partir dos dados da TIC Governo Eletrônico 2019, são analisadas as capacidades das TICs no setor público brasileiro. A quarta seção analisa o contexto de exclusão digital e uso de tecnologias por indivíduos no Brasil, a partir dos dados das edições de 2018 e 2019 da pesquisa TIC Domicílios. A última seção trata da discussão dos resultados e das principais conclusões e contribuições deste trabalho.

## 2 CAPACIDADES ESTATAIS EM TICs

O conceito de capacidades estatais ainda está em aberto (Segatto, Euclides e Abrucio, 2021).<sup>11</sup> Tomando isso como base, este artigo parte de uma definição ampla, entendendo-as como “a capacidade do Estado em atingir os objetivos os quais ele mesmo se propôs através de políticas públicas” (D’Amaral e Vaz, 2020, p. 121). Embora as dimensões analíticas para compreender a mobilização de capacidades estatais sejam diversas (Gomide e Pires, 2014; Lima *et al.*, 2020), na literatura é consenso que, para analisá-las, é fundamental identificar a presença ou a ausência de estruturas nas organizações públicas que afetam de modo crítico as atividades dessas entidades (Mortara, 2017; Grin *et al.*, 2018; Souza e Fontanelli, 2020). Segundo Souza e Fontanelli (2020, p. 45), “capacidade estatal é um conceito abrangente e multidimensional e que requer ser operacionalizado através de desagregações”.

10. Para mais informações sobre a metodologia utilizada para a combinação das amostras da TIC Domicílios, ver Coelho, Pitta e Silva (2020).

11. Sobre as diferentes categorias para analisar as capacidades estatais presentes na literatura, ver D’Amaral e Vaz (2020), Lima *et al.* (2020) e Aguiar e Lima (2019).

A partir da visão multidimensional, Grin *et al.* (2018) adotaram quatro dimensões para a análise das capacidades estatais: i) administrativa (ligada à estrutura organizacional); ii) técnica (relacionada às habilidades para formular e implementar políticas públicas); iii) institucional (que reúne as “regras do jogo” econômico e regulatório); e iv) política (que inclui canais de interação para lidar com as demandas sociais). Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018) apresentaram duas dimensões de capacidades estatais: técnicas (relacionadas às competências das organizações públicas para coordenar e executar suas políticas públicas) e políticas (relacionadas à interação e articulação com os diferentes atores). De maneira similar, Gomide e Pires (2014) e Gomide, Pereira e Machado (2018) dividem as capacidades estatais em técnico-administrativas e político-relacionais. As técnico-administrativas se caracterizam pelos instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais, pelas estratégias de monitoramento e de avaliação das ações da administração pública e pelos recursos humanos, financeiros e tecnológicos do Estado (Gomide, Pereira e Machado, 2018; D’Amaral e Vaz, 2020). Nesse sentido, a disponibilidade e o uso de tecnologias nas organizações do setor público geralmente estão relacionados ao aspecto técnico-administrativo (Gomide, Pereira e Machado, 2018). Por sua vez, as capacidades político-relacionais se caracterizam pelos canais de participação da sociedade, pelos mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo e pela articulação com os órgãos de controle interno e externo (Gomide, Pereira e Machado, 2018), sendo que essas capacidades também podem determinar o uso de TICs por governos (Stefani e Vaz, 2016).

Cabe notar que, a partir das diversas dimensões que compõem as capacidades estatais, como aspectos financeiros, administrativos e políticos, os estudos têm adotado a construção de subdimensões de análise (Stefani e Vaz, 2016; Parra Filho, 2018; D’Amaral e Vaz, 2020). Uma dessas análises é justamente o foco nos recursos tecnológicos mobilizados pelas organizações públicas para atingir seus objetivos (Lember, Kattel e Tõnurist, 2018).

Prestar um serviço pela internet, por exemplo, não depende somente de recursos tecnológicos e financeiros e pode envolver outras mudanças em âmbito organizacional e até mesmo político e cultural, incluindo, portanto, outras capacidades estatais. No entanto, um baixo uso das tecnologias nas atividades governamentais pode indicar que as organizações públicas não estão aproveitando os potenciais benefícios dos recursos tecnológicos e da implementação de iniciativas de governo digital (Ribeiro, Macaya e Coelho, 2021).

Além das dificuldades relacionadas à definição do conceito e das dimensões de análise, a mensuração das capacidades estatais é outro desafio apontado pela literatura, considerando sua importância para gerar recomendações sobre como as organizações públicas podem ampliar tais capacidades (Grin, Demarco e Abrucio, 2021).

As formas de medir as capacidades estatais podem ser diversas e desagregadas em várias subdimensões (Aguiar e Lima, 2019; Souza e Fontanelli, 2020). O frequente uso de pesquisas quantitativas, índices e indicadores, que permitem medir principalmente as capacidades administrativas, evidencia os desafios para identificar a presença de outras dimensões que compõem as capacidades estatais, a exemplo das político-relacionais, bem como para explicitar relações de causa e efeito (Aguiar e Lima, 2019; Demarco, 2021).

No entanto, apesar dessas limitações, a literatura reconhece a importância de identificar e medir a presença de capacidades estatais, assumindo que os resultados desses estudos “se constituem em *proxies* para se chegar a conclusões sobre uma ou algumas das inúmeras dimensões de capacidade” (Souza e Fontanelli, 2020, p. 46).

Nesse sentido, Lima *et al.* (2020) mediram capacidades estatais em planejamento governamental a partir da análise dos Planos Plurianuais (PPAs) dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre, considerando esses documentos como *proxy* para as capacidades instaladas nessas prefeituras. Do mesmo modo, dados sobre o uso das tecnologias no setor público podem indicar a presença de capacidades estatais em TICs.

Neste capítulo focamos na disponibilidade e no uso das tecnologias pelas organizações públicas no Brasil como *proxy* para a presença de capacidades estatais em TICs. Cabe destacar que, nesses casos, os recursos tecnológicos somente serão efetivos se mobilizados para a realização das atividades governamentais. Nesse contexto, as capacidades estatais em TICs devem incluir tanto o acesso como o uso das tecnologias pelas organizações públicas para prover serviços e informações com foco nos cidadãos (ONU, 2020).

Em relação ao acesso às tecnologias, a caracterização da infraestrutura tecnológica no governo, incluindo o “conjunto de *hardware*, *software*, redes, internet, serviços e aplicações” (Przebylovicz, Cunha e Meirelles, 2018, p. 631), é fundamental. O acesso às tecnologias constitui a base para o desenvolvimento e a implementação de ações de e-gov. Já caracterizar os usos das tecnologias por governos também pode ser essencial para identificar diferentes dimensões de adoção de TICs que ainda precisam ser ampliadas, bem como as diferenças existentes em termos de capacidades estatais em TICs entre as instituições públicas. Portanto, para fins deste capítulo, o acesso e o uso das tecnologias pela administração pública podem ser associados à presença de capacidades estatais em TICs, ou seja, quanto maior a presença de ações voltadas para essas duas dimensões (acesso e uso), maiores são as capacidades em TICs nas organizações públicas (Ribeiro, Macaya e Coelho, 2021).

Considerando as diferentes possibilidades de uso das TICs para as políticas públicas e demais atividades da administração pública, que serão apresentadas de forma mais detalhada na próxima seção, é importante a adoção de uma perspectiva multidimensional para analisar as capacidades estatais em TICs, ou seja, analisar de forma integrada o uso das tecnologias pelas organizações públicas em suas diferentes áreas de atuação (Ribeiro, Macaya e Coelho, 2021). Ainda que somente a presença de tecnologias não implique efetivo aprimoramento das ações governamentais, nem mobilização das capacidades estatais, sua baixa presença ou completa ausência prejudica o uso das TICs em tais atividades, o que pode resultar em desigualdades no acesso a iniciativas de e-gov e no aproveitamento pelos cidadãos das oportunidades advindas da transformação digital no setor público.

### 3 CAPACIDADES EM TICs NO SETOR PÚBLICO DO BRASIL

Os níveis desiguais no acesso e no uso de tecnologias marcam as organizações públicas no Brasil (CGI.br, 2020a) e, conseqüentemente, a presença de capacidades estatais em TICs (Ribeiro, Macaya e Coelho, 2021), especialmente entre os governos subnacionais (Przybilovicz, Cunha e Meirelles, 2018). Embora estudos anteriores tenham caracterizado o acesso e uso de TICs nas prefeituras, identificando disparidades na adoção das TICs nesse nível de governo (Przybilovicz, Silva e Cunha, 2015; Przybilovicz, Cunha e Meirelles, 2018; Ribeiro *et al.*, 2020; Ribeiro, Macaya e Coelho, 2021), poucos estudos se dedicaram a análises no nível estadual, particularmente no papel desses atores para a implementação de iniciativas de e-gov. Nesse contexto, analisar as capacidades estatais em TICs, ou seja, o nível de adoção e uso das tecnologias pela administração pública no âmbito dos estados, permite identificar lacunas e apontar caminhos para a ampliação dessas capacidades.

Tomando como base estudos anteriores sobre o nível municipal (Przybilovicz, Silva e Cunha, 2015; Przybilovicz, Cunha e Meirelles, 2018; Ribeiro *et al.*, 2020), esta análise parte do trabalho de Cunha e Miranda (2013), que apresenta uma agenda de pesquisa sobre o uso das tecnologias na administração pública brasileira. Ao sistematizar o campo de e-gov, os autores identificaram três áreas fundamentais para a melhoria de atuação governamental a partir da utilização das TICs – e-administração pública, e-serviços públicos e e-democracia –, e quatro temas que compõem as agendas governamentais no âmbito das tecnologias – governança de TIC, infraestrutura, inclusão digital e atividade econômica.

A primeira dimensão, e-administração pública, está relacionada ao uso das tecnologias para o aprimoramento dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público, como acesso à internet e adoção de sistemas de informação. A segunda, e-serviços públicos, ao uso de canais eletrônicos e à implementação de portais governamentais, seja para acessar serviços ou informações, a

exemplo da emissão de documentos como a nota fiscal eletrônica. A e-democracia é associada ao uso das TICs nos processos democráticos, incluindo iniciativas de transparência e participação, como ferramentas de consulta pública *online* (Cunha e Miranda, 2013).

A partir dessas três áreas, e usando os indicadores da pesquisa TIC Governo Eletrônico 2019 (CGI.br, 2020a), analisamos a adoção de tecnologias em prefeituras, principalmente os dados por UF, e nos órgãos estaduais dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público.<sup>12</sup> Isso permitiu avaliar separadamente os níveis de adoção das tecnologias por cada dimensão de uso, bem como analisar conjuntamente as prefeituras e órgãos estaduais que adotavam iniciativas de e-gov em menor proporção que o restante do país. Assim, é possível identificar as semelhanças e, especialmente, as diferenças no acesso e uso das TICs nas organizações públicas com o propósito de mapear as capacidades em TICs mais desenvolvidas no nível subnacional, bem como apontar áreas de atuação que precisam ser mais desenvolvidas. Para isso, foram selecionados indicadores da TIC Governo Eletrônico 2019 que podem ser associados às três dimensões de uso das TICs no setor público apontadas por Cunha e Miranda (2013) – e-administração pública, e-serviços públicos e e-democracia.

### 3.1 E-administração pública

Em relação à e-administração pública, foram analisados indicadores da pesquisa TIC Governo Eletrônico 2019 que permitiam identificar a presença de infraestrutura e apoio tecnológico, como acesso à internet e existência de departamento de tecnologia, bem como a adoção de sistemas de informação para áreas como recursos humanos, contabilidade e finanças e apoio à decisão. A primeira diferença se dá na disparidade do uso de tecnologias de alta velocidade para a conexão à internet. Apesar de a presença de computadores e internet ser universalizada entre as prefeituras no país, são observadas diferenças nos tipos de conexões utilizadas a depender dos estados e das regiões em que estão localizadas.

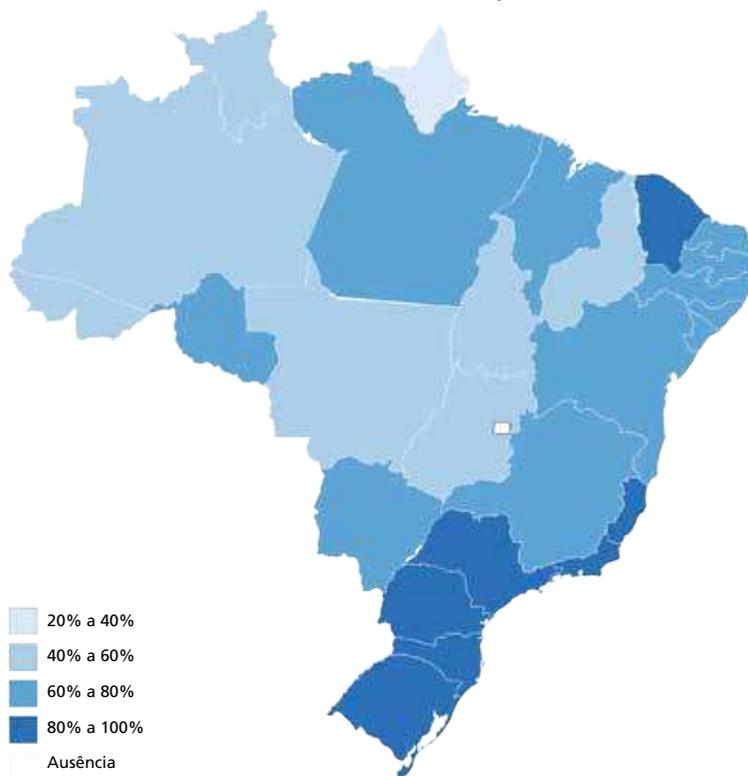
As principais disparidades se encontram na utilização de fibra ótica pelas prefeituras. Apesar de ser o tipo de conexão mais citado entre as prefeituras no país (73%), as do Sul e Sudeste apresentaram maior percentual com acesso à conexão via fibra ótica, com as maiores proporções presentes no Rio de Janeiro (95%), Paraná (93%) e em Santa Catarina (92%) (figura 1). Em contrapartida, as menores proporções de acesso a essa tecnologia foram observadas entre as prefeituras da região Norte, com destaque para os estados do Acre (48%), de Roraima

---

12. A pesquisa TIC Governo Eletrônico 2019 divulgou resultados para o nível municipal de 26 estados (não incluindo o Distrito Federal) e, nos níveis federal e estadual, divulgou os resultados por órgãos do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público (CGI.br, 2020a). Os resultados de proporções, totais e margens de erro da pesquisa estão disponíveis em: <<https://cetic.br/pt/pesquisa/governo-eletronico/microdados/>>.

(41%), Tocantins (41%) e do Amapá (38%), onde nem metade das prefeituras tinha conexão de alta velocidade. Já Ceará (84%) e Alagoas (77%) foram os únicos estados do Nordeste em que mais de três quartos das prefeituras tinham utilizado fibra ótica em 2019.

FIGURA 1

**Prefeituras com conexão à internet via fibra ótica, por UF**

Fonte: CGI.br (2020a).

Em relação a outros tipos de acesso à internet, a conexão via cabo ou fibra ótica está mais presente nos estados da região Nordeste, onde mais de 75% das prefeituras têm acesso a esse tipo de conexão. O acesso via rádio, mais comum em locais mais distantes dos grandes centros urbanos, é utilizado por mais de 60% das prefeituras dos estados das regiões Centro-Oeste e Norte, enquanto nas demais regiões, em geral, fica abaixo de 50%. A conexão via *modem* 3G ou 4G é menos presente, e cerca de um quarto das prefeituras têm acesso a esse tipo de conexão, sendo Tocantins (36%) e São Paulo (33%) os estados com os maiores percentuais. Por fim, a conexão via satélite tem maior presença em prefeituras da região Norte (uma em cada quatro prefeituras utiliza esse tipo de conexão), como

no Amazonas (58%), no Amapá (46%), e em Roraima (44%), quando comparadas às demais regiões, o que reforça a dificuldade de levar algumas formas de conexão de maior velocidade para determinadas áreas dessa região. Nos órgãos públicos estaduais também se verifica um cenário de universalização de computadores e internet, sendo observada uma alta proporção de órgãos estaduais com conexão via fibra ótica (93%). A segunda conexão mais mencionada foi a via cabo, presente em aproximadamente sete a cada dez órgãos estaduais, e praticamente metade citou a conexão via *modem* 3G ou 4G (46%).

Além da infraestrutura necessária, a maneira como é realizada a gestão das tecnologias é outro ponto importante para avaliar as estruturas institucionais existentes para gerenciar as TICs nessas organizações. Os dados apontam que quase metade das prefeituras das regiões Sudeste (48%) e Sul (47%) possuem área ou departamento de tecnologia da informação (TI), com destaque para os estados do Rio de Janeiro (81%), do Espírito Santo (67%) e de São Paulo (60%). No sentido oposto, a região Nordeste tem apenas 32% das prefeituras com departamento de TI, sendo os estados do Piauí (14%), da Paraíba (23%) e do Rio Grande do Norte (25%) os que apresentaram menores percentuais. Entre os órgãos públicos estaduais, 81% possuem departamento de TI – percentual abaixo dos órgãos públicos federais, por exemplo, em que é quase universal a existência desse setor (97%).

Outra variável que auxilia a compreender o nível de adoção da e-administração pública nos estados é o uso de sistemas de informação. Os sistemas de finanças e contabilidade, recursos humanos, patrimônio e de compras são os que estão mais presentes em todos os estados, principalmente nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. Os sistemas de finanças e contabilidade são os mais utilizados em todos os estados. Com exceção do Maranhão (88% das prefeituras), em todos os demais estados, mais de 90% das prefeituras contavam com esse tipo de sistema. Já os sistemas de recursos humanos estavam presentes em mais de 65% das prefeituras de todos os estados, sendo que Mato Grosso do Sul (99%), Espírito Santo (96%) e Paraná (95%) eram os que apresentavam os maiores níveis de adoção desse tipo de sistema por suas prefeituras. Em contrapartida, Piauí (67%) e Paraíba (69%) eram os que apresentavam os níveis mais baixos de adoção.

Os sistemas de compras são utilizados por mais da metade das prefeituras de todos os estados, com exceção do Piauí (40%). Os estados com maiores níveis de adoção são Mato Grosso do Sul (97%), Mato Grosso (94%) e Rondônia (92%). Quanto aos sistemas de patrimônio, verificou-se uma variação maior entre os estados. Os que apresentaram maiores níveis de adoção foram Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro, com cerca de 95% de suas prefeituras utilizando esse tipo de sistema. Por sua vez, ainda se verificam níveis

mais baixos de adoção entre as prefeituras do Piauí (33%), do Maranhão (43%), da Paraíba (48%) e do Amapá (47%).

Os sistemas com menor adoção pelas prefeituras brasileiras são os de apoio à decisão e de gestão integrada (*enterprise resource planning* – ERP). Os de apoio à decisão são o tipo menos presente: menos de 30% das prefeituras de todos os estados adotam esses sistemas. Já os sistemas de ERP são adotados por menos de 50% das prefeituras. A única exceção é o Espírito Santo, que tem 57% de prefeituras fazendo uso desse tipo de sistema.

Entre os órgãos públicos estaduais, verifica-se uma prioridade diferente no uso de sistemas de informações quando comparados às prefeituras. Os mais utilizados são os de protocolos (86%), recursos humanos (82%), patrimônio (78%), finanças e contabilidade (78%) e gestão de documentos (77%). Já os sistemas menos utilizados nesses órgãos também são os menos utilizados entre as prefeituras: ERP (34%), sistemas de apoio à decisão (43%) e informação geográfica, mapas ou geoprocessamento (42%). Verifica-se também um espaço para ampliação da adoção de sistemas de informações pelos órgãos públicos no âmbito estadual, em especial aqueles ligados ao uso de dados para a tomada de decisão.

No âmbito da e-administração pública, portanto, ainda são encontradas disparidades, principalmente no que tange ao acesso à conexão via fibra ótica, à presença de departamentos especializados de TI e ao uso de sistemas relacionados à tomada de decisão, especialmente entre as prefeituras. Em geral, esses indicadores ainda são encontrados em menor proporção entre prefeituras de estados das regiões Norte e Nordeste. No entanto, existem áreas com baixo nível de adoção das TICs entre todas as prefeituras e órgãos estaduais, como no caso de sistemas de informação, principalmente dos sistemas voltados para análise de dados para apoio à decisão, em que menos de um quarto das prefeituras de todas as UFs e menos da metade das organizações públicas estaduais utilizavam sistemas de informação desse tipo.

### 3.2 E-serviços

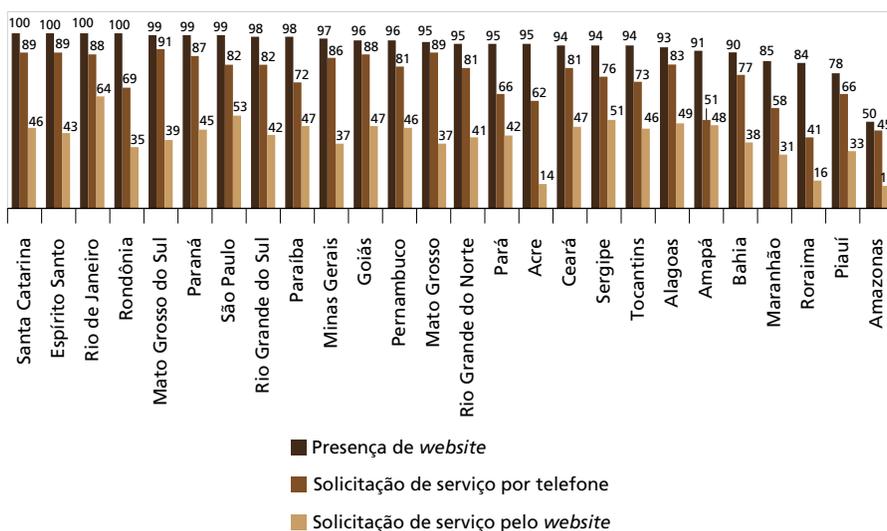
As tecnologias trazem também a possibilidade de melhorar os serviços públicos, seja pela disponibilidade de informações referentes aos serviços – como horário de funcionamento de departamentos governamentais e documentos necessários para acessar uma política pública –, seja pela prestação dos serviços de forma totalmente eletrônica. Em relação à presença na internet, a maior parte das prefeituras já possui *website* (95%) – mesma proporção encontrada entre os órgãos estaduais –, com destaque para Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rondônia e Santa Catarina, em que todas as prefeituras possuíam *website*. Em contrapartida, Amazonas (50%) e Piauí

(78%) eram os estados com as menores proporções de municípios com páginas na internet (gráfico 1).

Em relação à provisão de serviços eletrônicos, o principal meio para realizar solicitações de serviços públicos ligados à gestão urbana, como iluminação e vias públicas, foi pelo telefone (80%). Somente dois estados tinham menos da metade das prefeituras com esse tipo de contato (Amazonas e Roraima). Solicitações via *website* só estavam disponíveis em mais da metade das prefeituras de Rio de Janeiro (64%), São Paulo (53%) e Sergipe (51%). Já as redes sociais são um dos meios de comunicação virtual mais disponibilizados para solicitações de serviços, estando presente na maioria das prefeituras de onze estados, com destaque para Amapá (75%) e Alagoas (74%).

Apesar de não medir a forma de solicitação de serviços entre os órgãos estaduais, a pesquisa TIC Governo Eletrônico 2019 verificou se o serviço público mais procurado pelos cidadãos foi ofertado pela internet: nem um terço dos órgãos estaduais (31%) disponibilizam tais serviços *online* – a título de comparação, a maioria das entidades públicas federais oferta o serviço mais procurado de forma remota (54%). Portanto, ainda existe espaço para a ampliação de e-serviços tanto entre órgãos estaduais como prefeituras, mesmo com a alta presença *online* por meio de *websites*.

GRÁFICO 1  
Prefeituras, por presença de serviços eletrônicos e UF<sup>1</sup>  
(Em %)



Fonte: CGI.br (2020a).

Nota: <sup>1</sup> Exceto Distrito Federal.

Entre os tipos de serviços em *websites* mais ofertados pelas prefeituras estão: fazer *download* de documentos e formulários (87%), emitir nota fiscal eletrônica (69%), preencher ou enviar formulário (61%) e emitir boletos de tributos ou guias de pagamentos (53%). Já serviços como fazer inscrição ou matrícula em concursos, cursos e escolas são oferecidos por 40% das prefeituras; e realizar agendamentos para consultas, atendimentos, serviços e outros, por apenas 25%. Os estados que contam com maiores percentuais de municípios disponibilizando esses serviços são Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rondônia e São Paulo. Já os que menos oferecem são Amazonas e Piauí (tabela 1).

Analisando alguns serviços específicos por UF, a disponibilização de *download* de documentos e formulários é ofertada por cerca de 90% das prefeituras de todos os estados do Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Na região Norte, o serviço é disponibilizado por todos os municípios do Amapá e por 90% dos localizados em Rondônia e no Acre. No entanto, Amazonas (61%) e Roraima (69%) são os estados dessa região com menor percentual de prefeituras com esse serviço *online*. No Nordeste, Sergipe (93%) e Ceará (90%) são os estados em que os municípios mais ofertam esses serviços pela internet, enquanto Alagoas (76%), Maranhão (78%) e Piauí (77%) são os que menos o fazem. Entre os órgãos estaduais, 79% disponibilizavam documentos ou formulários para *download*, serviço que já estava presente praticamente na totalidade de órgãos federais (96%). Apesar de ser um dos serviços mais prestados pelas prefeituras, apenas no Amazonas e em Roraima menos de 70% das prefeituras o disponibilizava. Vale ressaltar que não se trata de um serviço transacional, ou seja, geralmente, a disponibilização de documentos ou formulários para *download* sobre serviços públicos não significa que eles sejam ofertados integralmente pela internet.

São encontradas maiores diferenças na oferta de determinados serviços transacionais medidos pela TIC Governo Eletrônico 2019, ou seja, aqueles que podem ser prestados totalmente pela internet. A emissão de nota fiscal eletrônica é disponibilizada por 97% dos municípios de Mato Grosso do Sul, 96% dos do Rio de Janeiro e 90% dos de São Paulo, enquanto os estados com menor percentual são Amazonas (29%), Acre (30%) e Piauí (36%). A possibilidade de emitir documentos pelo *website* só foi mencionada por mais de três quartos das prefeituras do Espírito Santo e do Rio de Janeiro (76% para ambos), sendo que apenas 22% das do Piauí e 20% do Amazonas tinham esse serviço em seus portais na internet. Já a realização de agendamentos para consultas e atendimentos, conforme apresentado anteriormente, é baixa de maneira geral em todo o país, não chegando à metade dos municípios em nenhum dos estados.

TABELA 1  
**Prefeituras, por tipos de serviços disponibilizados no *website* e UF<sup>1</sup>**  
 (Em %)

UF	Fazer <i>download</i> de documentos ou formulários	Emitir nota fiscal eletrônica	Fazer emissões de documentos como licenças, certidões e outros	Realizar agendamentos para consultas, atendimentos, serviços, entre outros
Rondônia	90	79	71	25
Acre	90	30	35	25
Amazonas	61	29	20	28
Roraima	69	88	69	19
Pará	80	49	42	30
Amapá	100	51	53	44
Tocantins	87	40	36	32
Maranhão	78	39	34	18
Piauí	77	36	22	20
Ceará	90	72	48	29
Rio Grande do Norte	80	54	54	21
Paraíba	87	38	26	26
Pernambuco	85	74	45	27
Alagoas	76	55	43	24
Sergipe	93	62	47	33
Bahia	83	74	53	26
Minas Gerais	87	71	36	23
Espírito Santo	92	88	76	23
Rio de Janeiro	91	96	76	38
São Paulo	90	90	62	25
Paraná	93	71	63	24
Santa Catarina	90	86	73	32
Rio Grande do Sul	90	57	52	18
Mato Grosso do Sul	92	97	54	24
Mato Grosso	92	89	55	18
Goiás	90	79	65	33

Fonte: CGI.br (2020a).

Nota: <sup>1</sup> Exceto Distrito Federal.

Quanto aos órgãos estaduais, os serviços *online* mais oferecidos são fazer *download* de documentos e formulários (79%), preencher ou enviar formulários pelo *website* (55%) e consultar processos administrativos (46%). Emitir boletos de tributos ou outras guias de pagamentos é oferecido por apenas 25% deles. Portanto, apesar do potencial das tecnologias para ampliar a prestação de serviços públicos em meios digitais, persiste ainda uma maior disponibilidade de serviços de caráter

informacional do que de acesso a serviços eletrônicos praticamente em prefeituras de todas as UFs e também no âmbito dos órgãos estaduais.

Outra variável que auxilia na compreensão das capacidades estatais é a adoção de pregão eletrônico, que permite realizar essa atividade por meios digitais, ampliando as possibilidades de maior competição, economicidade e transparência da administração pública em processos licitatórios. Além disso, a oferta desse serviço em formato eletrônico pode trazer mais celeridade ao procedimento licitatório, tornando-o mais dinâmico com o apoio das TICs. Apenas em Rondônia o pregão eletrônico é oferecido pela totalidade dos municípios. Os outros dois estados com maior proporção de municípios que utilizam esse recurso são Amapá (82%) e Ceará (70%). Em contrapartida, Roraima (31%), Piauí (35%) e Paraíba (37%) são os estados com menor percentual de municípios que realizaram pregão eletrônico nos doze meses anteriores à pesquisa. Quanto aos órgãos públicos estaduais, o pregão eletrônico foi citado por 71% deles, enquanto em nível federal, esse serviço é realizado por praticamente todos os órgãos (98%).

### 3.3 E-democracia

O módulo Comunicação e Participação pela internet, da TIC Governo Eletrônico, reúne indicadores de uso pelo setor público de ferramentas tecnológicas para interagir com a sociedade. Tais indicadores podem ser associados à adoção de iniciativas de e-democracia, pois abrangem ações voltadas ao uso das TICs que podem ampliar a participação e o controle social dos cidadãos na administração pública. Entre as formas de contato pela internet mais utilizadas está a divulgação do endereço de *e-mail*, mencionada por mais de 90% das prefeituras e órgãos estaduais.

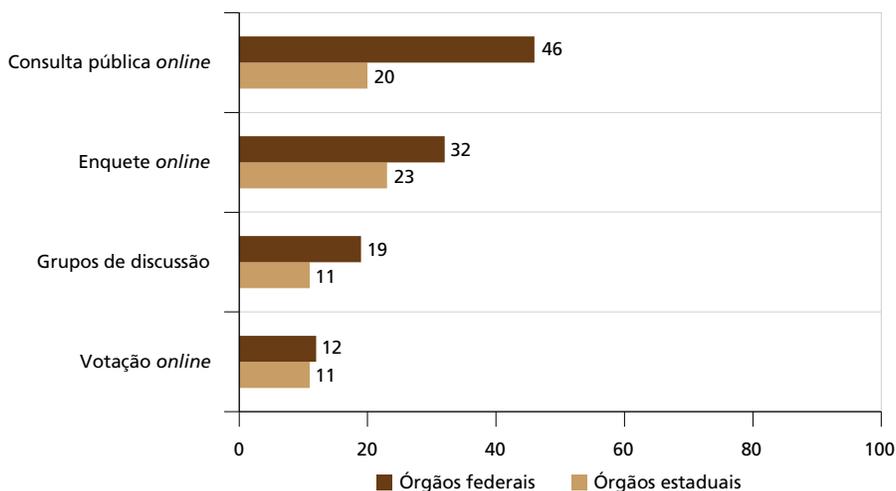
O sistema eletrônico de serviço de informação ao cidadão (e-SIC) pela internet também é disponibilizado pela maior parte das prefeituras (71%) e em maior frequência por aquelas de Rondônia (90%), do Espírito Santo (89%) e de São Paulo (82%). As prefeituras de dez estados – Acre (55%), Amazonas (54%), Maranhão (56%), Piauí (60%), Rio Grande do Norte (65%), Alagoas (67%), Bahia (61%), Minas Gerais (61%), Paraná (65%) e Mato Grosso (67%) –, no entanto, estavam abaixo da média nacional de disponibilização do e-SIC. Entre os órgãos estaduais, 64% tinham esse serviço – enquanto o mesmo estava presente em 90% das organizações federais. Já o meio de contato menos disponibilizado por organizações de todos os níveis de governo foi o atendimento *online* em tempo real pelo *website*, presente em 13% das prefeituras, 8% dos órgãos federais e 5% dos estaduais.

Em relação à presença em redes sociais, a maior parte das prefeituras brasileiras (82%), órgãos estaduais (83%) e federais (99%) possuem perfil ou conta próprios. As prefeituras do Norte e do Nordeste são as que mais possuem perfis nessas plataformas, incluindo mais de 90% das prefeituras de Amapá,

Roraima, Pará, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe. No Sudeste, Rio de Janeiro e Espírito Santo se destacam com, respectivamente, 97% e 93% das prefeituras presentes nessas redes. A existência de ouvidoria *online*, no entanto, varia entre as prefeituras no país. Enquanto mais de 80% das prefeituras de Rondônia, Ceará, Espírito Santo e Mato Grosso disponibilizam uma ouvidoria *online*, essa é uma realidade apenas para aproximadamente um terço das prefeituras no Acre e no Amazonas. Entre os órgãos públicos estaduais, 68% possuíam ouvidorias *online*; entre os órgãos federais, essa disponibilidade era de 85%.

Apesar de a presença de canais amplos de comunicação, como *e-mail* e perfis em redes sociais, ser bastante alta entre organizações públicas de todos os níveis no país, a disponibilização de iniciativas específicas voltadas para a participação pela internet ainda é muito baixa entre as prefeituras de todos os estados. Em 2019, 21% realizaram enquetes pela internet nos doze meses anteriores à pesquisa; 19%, consultas públicas; 12%, votações; e 8%, fóruns de discussão *online*. Essa baixa adoção de iniciativas de participação pela internet também é observada nos órgãos estaduais e até mesmo nos federais (gráfico 2). Esses indicadores demonstram que ainda existe bastante espaço para ampliar ações voltadas para a participação por meios digitais nas instituições públicas de todo o país.

**GRÁFICO 2**  
**Órgãos públicos federais e estaduais, por forma de participação do cidadão pela internet, nos últimos doze meses<sup>1</sup>**  
 (Em %)



Fonte: CGI.br (2020a).

Nota: <sup>1</sup> Do total de órgãos públicos federais e estaduais com acesso à internet.

Outro rol de indicadores relacionados à e-democracia são aqueles que tratam do uso das TICs para a transparência e o acesso à informação pública. Informações sobre contas públicas e compras ou licitações são disponibilizadas na internet por mais de 80% de prefeituras e órgãos federais e estaduais. No entanto, ainda há espaço para ampliar a disponibilidade de informações referentes ao catálogo de serviços públicos, principalmente nas prefeituras do Amazonas (41%), de Roraima (41%), do Maranhão (46%), do Piauí (50%) e do Rio Grande do Sul (48%). Também existe espaço para a maior divulgação de documentos com os objetivos, os planos e as metas das prefeituras, bem como os resultados desses planos, uma vez que poucos estados têm mais de 75% das suas prefeituras publicando essas informações. Apenas Amapá (92%), Ceará (82%), Rondônia (77%) e Paraná (76%) atingiram essas proporções na divulgação na internet de documentos com resultados de objetivos, planos e metas dos governos municipais.

#### 4 EXCLUSÃO DIGITAL E USO DE TICs POR INDIVÍDUOS NO BRASIL

Além da oferta, o efetivo uso dos serviços de governo eletrônico depende também da capacidade da população de fazer uso deles (ONU, 2020). Nesse sentido, compreender o lado da demanda é fundamental para desenvolver estratégias de ampliação de capacidades em TICs no país.

Para analisar a demanda, Helbig, Gil-García e Ferro (2009) sugerem como *proxy* o estudo da exclusão digital, que permite identificar as questões de desigualdade relacionadas ao uso dos serviços de e-gov (Gray, Gainous e Wagner, 2017). Nota-se que, embora o acesso às TICs seja um requisito para que cidadãos possam se beneficiar de serviços e informações *online*, é importante também considerar aspectos sociais que caracterizam as múltiplas dimensões que afetam o uso do governo digital (Helbig, Gil-García e Ferro, 2009). Dessa forma, além de obstáculos ao uso de e-gov, as desigualdades digitais podem resultar em novas formas de exclusão (Bélanger e Carter, 2009).

Ao identificar os aspectos em comum entre e-gov e exclusão digital na literatura, Helbig, Gil-García e Ferro (2009) apresentam três abordagens paralelas, divididas em três níveis. No primeiro nível estão as abordagens focadas apenas na tecnologia, as quais compartilham do entendimento de que ela é suficiente tanto para sanar a brecha digital quanto para resolver problemas de cunho social, econômico, político e organizacional. No segundo nível estão situadas as abordagens multidimensionais, as quais reconhecem o papel de fatores, políticos e sociais, por exemplo, para o uso das tecnologias. Por fim, no terceiro nível, encontram-se as abordagens multiperspectiva e emergente, que entendem que o sucesso das iniciativas de governo eletrônico e/ou a exclusão digital são resultantes de um processo de interação entre indivíduos e o contexto em que estão inseridos.

Especificamente sobre as perspectivas multidimensionais da exclusão digital, estudos que utilizaram essas abordagens consideram que o acesso às tecnologias é apenas uma das dimensões que caracteriza a exclusão digital. Dessa forma, diversos estudos sobre a brecha digital adotam uma perspectiva estratificada do fenômeno em três níveis de exclusão, distintos e inter-relacionados. A chamada exclusão digital de *primeiro nível* envolve barreiras de acesso e infraestrutura de TICs (conectividade), incluindo questões como a disponibilidade de internet e sua qualidade e os dispositivos disponíveis para acessar o ambiente digital (OECD, 2001). A exclusão de *segundo nível* diz respeito a diferenças motivacionais e distintas capacidades e habilidades digitais no uso das TICs (Hargittai, 2002; Deursen e Dijk, 2015). Soma-se a isso um *terceiro nível* de exclusão digital, com foco na capacidade de traduzir o acesso e uso das TICs em benefícios tangíveis para o indivíduo (Deursen e Helsper, 2015) a partir da adoção e do uso proficiente das tecnologias digitais.

Na análise desses níveis, os estudos consideram diversos fatores sociais e ambientais que podem estar relacionados às múltiplas exclusões digitais (Helbig, Gil-García e Ferro, 2009). Assim, além de considerar a dimensão do acesso, são analisadas questões de raça, gênero, renda, habilidades, entre outras (Bimber, 2000; Servon, 2002; Helbig, Gil-García e Ferro, 2009; Alves e Macaya, 2019; Macaya *et al.*, 2021). Considerar esses aspectos nas análises é relevante para caracterizar as brechas digitais e avançar na sua compreensão. Por exemplo, pesquisas realizadas em países com uma alta proporção de usuários de internet têm sido redirecionadas para que melhor se entendam as diferenças no uso da internet (Deursen e Helsper, 2015). Analisar as características de grupos sociais contribui para compreender as novas desvantagens e desigualdades digitais criadas a partir dos diferentes níveis de uso de serviços *online* (Büchi, Just e Latzer, 2015) – e, portanto, o menor aproveitamento dos benefícios associados à internet. A exclusão digital pode significar então um entrave para que cidadãos façam uso de serviços públicos e acessem informações sobre eles disponibilizadas na internet, reforçando que os diversos aspectos sociais devem ser considerados ao elaborar iniciativas de e-gov (Alves e Macaya, 2019).

Assim, partindo dessa perspectiva multidimensional, a seguir são apresentados alguns indicadores da pesquisa TIC Domicílios, a partir das dimensões de acesso e uso<sup>13</sup> das TICs pela população brasileira, inclusive no âmbito dos estados.

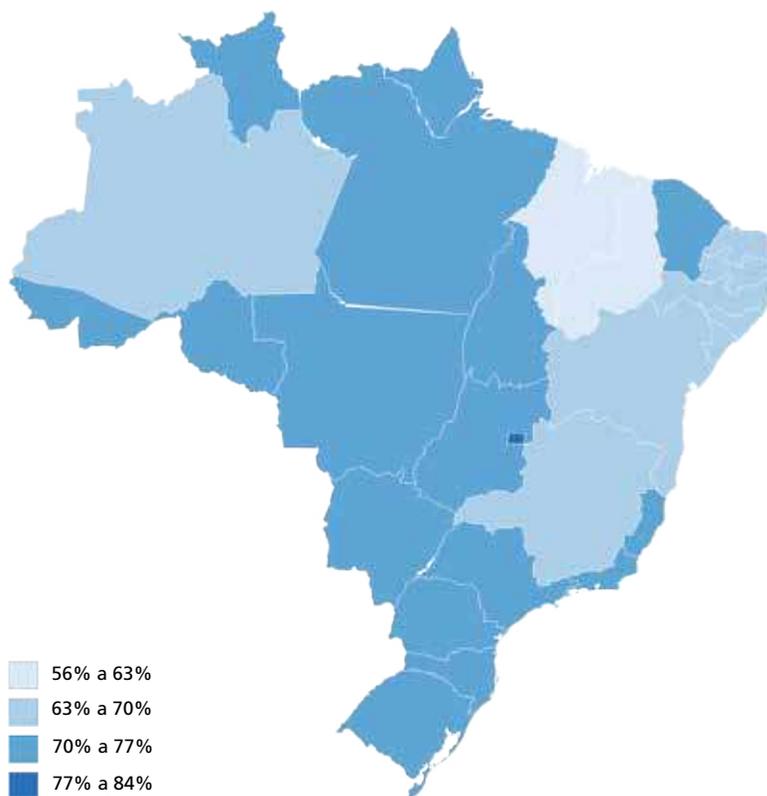
---

13. Apesar de a literatura geralmente incluir três níveis de inclusão digital, o último nível – relacionado ao aproveitamento dos benefícios advindos do uso das tecnologias – não será analisado neste capítulo, em razão da ausência de indicadores na pesquisa TIC Domicílios que permitissem uma aproximação dos resultados com essa dimensão da inclusão digital no país.

#### 4.1 Acesso

No Brasil, em 2019, três a cada cinco indivíduos com 10 anos ou mais eram usuários de internet (CGI.br, 2020b). Em quinze anos, de 2005 a 2019, a proporção de usuários de internet no Brasil passou de 21% para 74% da população, acima da média mundial (51%), mas abaixo da média dos países desenvolvidos (86%).<sup>14</sup> Os usuários de internet no Brasil ficam distribuídos de maneira desigual pelo país, sendo o Piauí (57%) o estado com a menor proporção e o Distrito Federal (78%), com a maior (figura 2).

FIGURA 2  
Usuários de internet, por UF



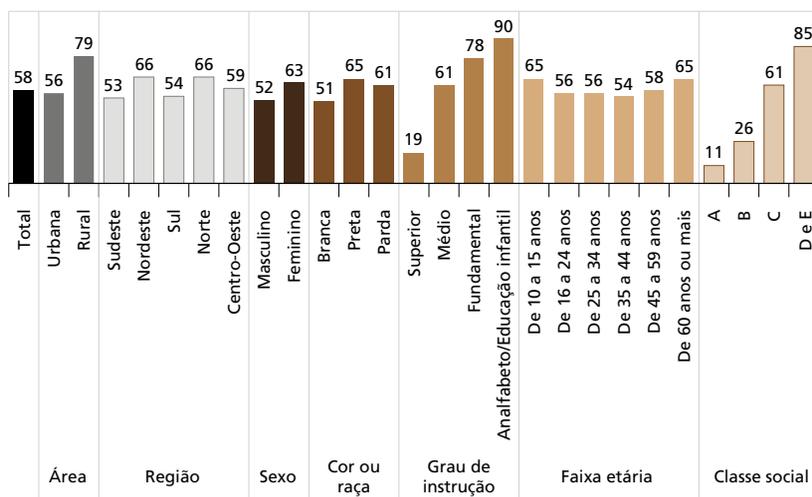
Fonte: CGI.br (2019; 2020b).

14. Disponível em: <<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>>.

Em 2019, um contingente importante de indivíduos seguia desconectado: 35 milhões de pessoas em áreas urbanas (23%) e 12 milhões em áreas rurais (47%). Dois a cada três indivíduos com 60 anos ou mais (66%) não usavam a internet, e entre a população das classes D e E, havia quase 26 milhões (43%) de não usuários (CGI.br, 2020b). Geralmente, os menos conectados são aqueles em situação de maior vulnerabilidade e potenciais usuários de uma série de políticas públicas – especialmente na área social, voltadas para a melhoria das suas condições de vida. Assim, independentemente das iniciativas de e-gov, uma parcela da população pode enfrentar dificuldades de acesso aos serviços públicos por conta da exclusão digital.

Mesmo entre os indivíduos que têm acesso à internet, outros fatores afetam o uso das tecnologias e, consequentemente, a apropriação de benefícios decorrentes desse uso. O acesso exclusivamente por celular, por exemplo, está associado a um menor aproveitamento de oportunidades *online*, incluindo a utilização de serviços de governo pela internet. Entre os usuários de internet que acessam a rede a partir de múltiplos dispositivos (computador, *tablets* e celular), a proporção dos que usaram o governo eletrônico chegou a 87% em 2019, comparado com 55% entre os usuários exclusivos de telefone celular. Conforme o gráfico 3, 58% dos usuários acessam a rede exclusivamente pelo telefone móvel, proporção que chega a 85% nas classes D e E e 79% entre quem mora na zona rural. O uso exclusivo do telefone celular também predomina entre a população preta (65%) e parda (61%), frente a 51% da população branca.

**GRÁFICO 3**  
**Usuários de internet que usaram telefone celular de forma exclusiva<sup>1</sup>**  
 (Em %)



Fonte: CGI.br (2020b).

Nota: <sup>1</sup> Do total de usuários de internet com 16 anos ou mais.

Outros indicadores da pesquisa TIC Domicílios também auxiliam na identificação das desigualdades digitais e nas dificuldades de uso da rede nos estados brasileiros, especialmente aqueles que tratam sobre acesso à internet nos domicílios. Conforme já apontado, a alta presença de uso de celular está associada a um contexto de um uso cada vez menor de computadores (computador de mesa, *notebook* ou *tablet*), particularmente entre as camadas mais vulneráveis da população. Combinando as amostras da pesquisa em 2018 e 2019, verificou-se que nenhum estado do país possui mais da metade de seus domicílios com computador, sendo que no Maranhão (23%) e Piauí (24%) essa proporção atinge menos de um quarto dos domicílios (tabela 2). Em relação à presença de internet no domicílio, os estados com maiores proporções estão nas regiões Sul e Sudeste, com destaque para São Paulo (75%), Espírito Santo (75%), Rio de Janeiro (74%), Paraná (74%) e Santa Catarina (71%). Também é mais alta essa proporção no Distrito Federal (75%). As menores proporções estão em estados do Norte e do Nordeste – Piauí (47%), Maranhão (53%), Bahia (57%) e Tocantins (59%).

Geralmente, menos da metade dos domicílios nos estados contratam internet via banda larga fixa (que inclui conexões via cabo, fibra ótica, rádio e satélite). As exceções são Santa Catarina (53%), São Paulo (51%), Rio de Janeiro (50%) e Paraná (50%). No sentido oposto, as menores proporções de acesso à banda larga no domicílio estão no Amazonas (21%) e no Maranhão (24%). A presença de conexão via cabo ou fibra ótica aparece acima de um terço dos domicílios apenas em Rio de Janeiro (38%), São Paulo (37%) e Santa Catarina (36%). Em contrapartida, são encontradas proporções maiores de acesso à rede por meio de conexão via *modem* ou *chip* 3G ou 4G quando comparadas aos demais tipos de conexão, especialmente entre os domicílios da região Norte, como Amazonas (39%), Acre (38%) e Roraima (34%). Já na maior parte dos estados do Sul e do Sudeste, a conexão móvel é mencionada por menos de um quinto dos domicílios.

TABELA 2

**Domicílios com computador e internet, por UF e tipo de conexão<sup>1</sup>**  
(Em %)

UF	Presença de computador	Presença de internet	Presença de conexão via cabo ou fibra ótica	Presença de conexão via <i>modem</i> ou <i>chip</i> 3G ou 4G
Rondônia	30	65	12	29
Acre	27	68	13	38
Amazonas	25	64	12	39
Roraima	29	69	13	34
Pará	28	68	14	32
Amapá	28	63	16	32

(Continua)

(Continuação)

UF	Presença de computador	Presença de internet	Presença de conexão via cabo ou fibra ótica	Presença de conexão via <i>modem</i> ou <i>chip</i> 3G ou 4G
Tocantins	31	59	16	24
Maranhão	23	53	15	21
Piauí	24	47	16	12
Ceará	34	64	31	14
Rio Grande do Norte	32	62	26	14
Paraíba	29	62	24	14
Pernambuco	30	68	26	18
Alagoas	29	60	22	16
Sergipe	28	61	19	21
Bahia	27	57	20	17
Minas Gerais	40	68	26	21
Espírito Santo	46	75	29	25
Rio de Janeiro	43	74	38	19
São Paulo	50	75	37	16
Paraná	46	74	30	16
Santa Catarina	46	71	36	12
Rio Grande do Sul	46	69	29	18
Mato Grosso do Sul	34	64	19	19
Mato Grosso	30	63	17	25
Goiás	37	64	17	20
Distrito Federal	45	74	27	22

Fonte: CGI.br (2020b; 2019).

Nota: <sup>1</sup> Do total de domicílios.

A partir desses resultados, duas principais desigualdades digitais podem ser observadas. A primeira refere-se à falta de acesso à internet no domicílio, que pode impedir a inclusão digital de parte da população, especialmente grupos mais vulneráveis da população. Essa situação se tornou ainda mais evidente no contexto da pandemia quando o acesso à informações e serviços passou a ser cada vez mais mediado pelos meios digitais para atender às recomendações de distanciamento social. Portanto, ainda existe uma parcela da população que, mesmo que necessite ou tenha interesse em acessar serviços de e-gov e interagir com as organizações públicas pela internet, pode encontrar a barreira do acesso como uma das principais dificuldades. Além disso, mesmo entre os conectados, podem existir disparidades quanto ao tipo de dispositivo e de conexão utilizados, que podem gerar dificuldades de acessar determinados serviços que exijam, por exemplo, conexões de alta velocidade ou *websites* adaptados para dispositivos móveis. Apesar das mudanças

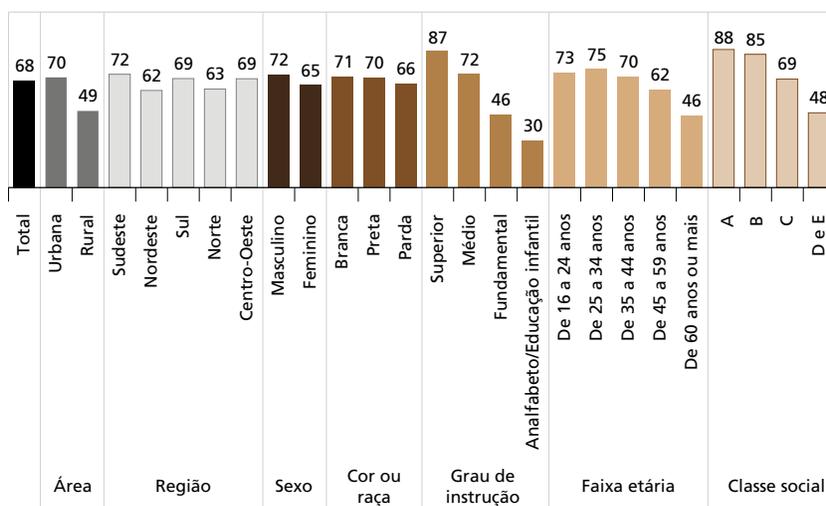
positivas ao longo do tempo na ampliação do acesso à internet no Brasil, os resultados da série histórica da TIC Domicílios mostram que ainda existem regiões e estados no país em que persistem uma série de desigualdades digitais relativas ao acesso à internet entre a população.

#### 4.2 Uso

Essa dimensão da exclusão digital fica evidente no uso de e-gov, com um resultado quase espelhado nos mesmos recortes de desigualdades encontrados na dimensão de acesso (gráfico 4). Em 2019, entre os usuários de internet da área rural, apenas 49% usaram serviços de governo eletrônico, proporção similar à de indivíduos com ensino fundamental (46%), das classes D e E (48%) e com 60 anos ou mais (46%). Dessa forma, o governo eletrônico parece ainda não alcançar parcelas da população em situação de maior vulnerabilidade social.

GRÁFICO 4

**Indivíduos que utilizaram governo eletrônico nos últimos doze meses<sup>1</sup>**  
(Em %)



Fonte: CGI.br (2020b).

Nota: <sup>1</sup> Do total de usuários da internet com 16 anos ou mais.

Quando analisados por UF, utilizando as edições de 2018 e 2019 da TIC Domicílios, nota-se que, em todos os estados, a realização de algum serviço público *online* por cidadãos, como emitir documentos, preencher e enviar formulários ou pagar taxas e impostos pela internet, não alcançou 25%. Mesmo a busca de informações em *websites* de autoridades públicas, só foi citada por mais de um quarto dos usuários de internet apenas no Espírito Santo (30%) e no Distrito Federal (27%).

Em geral, o acesso exclusivo pelo telefone celular demanda serviços de governo eletrônico adaptados a ele, com páginas *web* responsivas ou aplicativos próprios. No entanto, a proliferação de aplicativos também pode configurar uma barreira, dada a baixa capacidade de armazenamento dos dispositivos da população de mais baixa renda. Em 2019, uma proporção maior de usuários da classe A (80%) do que das classes D e E (42%) afirmou ter baixado aplicativos no celular (CGI.br, 2020b).

Outra barreira ao uso está ligada a limitações dos planos de conexão móvel, que, diferentemente dos de banda larga fixa, impõem limites ao consumo de dados (franquia), acima dos quais o usuário tem seu acesso interrompido ou recebe cobrança adicional. Isso é especialmente verdade em planos pré-pagos, mais comuns entre usuários de celular das classes D e E (70%) do que da classe A (28%). Tais restrições impactam o perfil do uso da internet por esses consumidores (Lefèvre, 2015; Simão *et al.*, 2020). De fato, entre os usuários de internet que acessam a rede a partir de múltiplos dispositivos (computador, *tablet* e celular), como já apontado na subseção anterior, a proporção dos que usaram o governo eletrônico chegou a 87% em 2019, comparado com 55% entre os usuários exclusivos de telefone celular.

Por último, o acesso de indivíduos a serviços de governo eletrônico está relacionado ao desenvolvimento de habilidades digitais da população. O acesso à internet a partir de múltiplos dispositivos, somado à presença de uma conexão de banda larga fixa, permite um uso mais aprimorado da rede, em conjunto com o desenvolvimento de habilidades mais sofisticadas, entre elas as atividades de natureza transacional (por exemplo, transações financeiras, comércio eletrônico ou criação de conteúdo). Em relação à presença de habilidades para uso de computador, foram observadas poucas diferenças entre os estados. A mais citada – saber copiar ou mover um arquivo ou uma pasta no computador – estava presente em menos de um terço da população de todos os estados, sendo a proporção mais alta no Espírito Santo (30%) e mais baixa no Piauí (10%). Já a habilidade para criar programas de computador usando linguagem de programação foi mencionada por menos de 5% da população em todos os estados. Assim, a ampliação do letramento digital também é condição fundamental para o alcance do potencial gerado pela transformação digital do Estado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de propor uma análise multidimensional a respeito da presença de capacidades estatais em TICs e do acesso e uso de tecnologias por cidadãos nos estados brasileiros, este capítulo analisou indicadores das pesquisas TIC Domícilios e TIC Governo Eletrônico por UFs. A partir da análise desses dados, este

estudo destacou dimensões relevantes na identificação de desigualdades no acesso, no uso e na apropriação das TICs por organizações públicas e por indivíduos nos estados brasileiros.

A partir do descritivo de indicadores das duas pesquisas do Cetic.br/NIC.br foram identificadas diferenças na adoção das tecnologias nas organizações públicas e nos indivíduos no Brasil. Por meio da análise dos dados da TIC Governo Eletrônico, identificou-se como as dimensões de acesso e uso de tecnologias pelo setor público podem auxiliar na compreensão das capacidades em TICs existentes. Além disso, apontou-se que tais capacidades não serão aproveitadas por completo se não forem vencidos os desafios resultantes da falta de acesso às tecnologias pela população brasileira.

Entendendo a adoção de TICs pelo setor público como *proxy* para a presença de capacidades estatais em TICs, foram analisadas três áreas de e-gov identificadas por Cunha e Miranda (2013): e-administração pública, e-serviços e e-democracia. Os resultados dos indicadores analisados em cada uma das áreas mostram que ainda há diferenças entre as UFs que podem impactar as capacidades estatais em TICs de cada estado, inclusive de seus municípios. Por exemplo, em relação ao tipo de conexão, a fibra ótica é utilizada por mais de três quartos das prefeituras dos estados do Sul e do Sudeste (exceto no caso de Minas Gerais, com 66%) e é menos presente em prefeituras localizadas na maior parte dos estados das regiões Norte e Nordeste, que geralmente apresentam os menores índices de infraestrutura em TIC (CGI.br, 2020a). Portanto, se, por um lado, a presença de capacidades em e-administração pública pode afetar a mobilização de iniciativas para a provisão de e-serviços e e-democracia, por outro, algumas iniciativas nessa primeira dimensão ainda estão presentes de forma desigual entre os municípios dos estados, a exemplo do uso de fibra ótica, da presença de departamento de TI e do uso de sistemas de apoio à decisão, sendo este último pouco utilizado tanto por órgãos estaduais quanto por prefeituras de todo o país.

Dessa forma, cabe notar que, embora não resulte automaticamente na plena mobilização das capacidades estatais em TICs, a presença de infraestrutura tecnológica é a base para o aproveitamento das oportunidades que as tecnologias podem oferecer e para a provisão das capacidades relacionadas às dimensões de e-serviços e e-democracia. No entanto, mesmo entre os estados que já possuíam uma maior presença de iniciativas na e-administração pública entre as suas prefeituras, isso não necessariamente se converteu em uso dessas tecnologias para as atividades governamentais.

Entre essas oportunidades estão os serviços públicos que podem passar a ser disponibilizados também por meio da internet. O desenvolvimento de capacidades relacionadas à área de e-serviços pode significar uma melhora dos serviços

prestados, bem como um alcance maior do número de cidadãos. Os resultados mostram, contudo, um longo caminho a ser percorrido: menos de um terço dos órgãos estaduais disponibilizam de forma *online* os serviços públicos mais procurados e, dos serviços oferecidos pelas prefeituras, a maioria não é transacional. Vale ressaltar, ainda, que a prestação de serviços públicos *online* depende da capacidade tecnológica, assim como de recursos financeiros, redesenho de processos, adequação ou criação de legislação e relacionamento entre atores estatais e não estatais – o que inclui também os cidadãos (D’Amaral e Vaz, 2020).

Nesse mesmo sentido, as capacidades estatais relativas à e-democracia requerem recursos tecnológicos, mas também de estruturas técnico-administrativas (Sampaio e Carreiro, 2016), capacidades de gestão, implementação e monitoramento, além do papel da participação como orientação de governo (Stefani e Vaz, 2016). Considerando os dados apresentados, nota-se que as capacidades estatais em TICs relacionadas à e-democracia também precisam ser aprimoradas em todos os níveis de governo, especialmente a disponibilização de iniciativas de participação *online* para a sociedade.

Em suma, no que diz respeito à oferta de e-gov – isto é, da administração pública –, foram identificadas disparidades relacionadas principalmente ao acesso à fibra ótica, à prestação de serviços *online* e à disponibilização de ferramentas de participação pela internet. De modo geral, a análise dos dados de prefeituras por UF e dos órgãos públicos estaduais evidencia menores proporções de uso das tecnologias nas suas atividades, principalmente em comparação com os níveis de uso dos órgãos federais.

Os resultados reforçaram ainda a necessidade de diferentes soluções para ampliar as capacidades estatais em TICs tanto nas diferentes áreas de e-gov – sobretudo ao considerar as características geográficas –, como nos estados e regiões em que as organizações públicas estão localizadas. Por exemplo, no nível estadual, a distribuição do acesso à conexão via fibra ótica no Brasil é desigual tanto nas prefeituras como nos domicílios, e essas diferenças são mais percebidas nas regiões Norte e Nordeste do país, que dependem geralmente de outros tipos de conexão, por vezes com menor velocidade ou pior qualidade de acesso, como a conexão via rádio ou *modem* 3G ou 4G. Portanto, a infraestrutura para conexão à rede ainda é um dos gargalos de capacidades em TICs em diversas localidades no país, demandando ações governamentais para diminuir as disparidades existentes.

Do lado da demanda, além da falta de acesso à internet, que afeta parte da sociedade, há disparidades em relação às atividades *online* realizadas por indivíduos. Ademais, características socioeconômicas e regionais permitem compreender e identificar os grupos da população mais afetados pela exclusão digital. Em geral, populações em condição de maior vulnerabilidade social, como indivíduos das

classes D e E e com menor escolaridade, bem como aqueles que vivem longe dos grandes centros urbanos e estados nas regiões Norte e Nordeste, também são grupos com menor proporção de usuários e domicílios conectados e com condições mais precárias de uso da internet, como o acesso apenas por dispositivos móveis. Mesmo entre os conectados, em todos os estados do país, ainda é muito baixa a proporção de usuários de internet que utilizam serviços de e-gov, como buscar informações em *websites* governamentais e realizar serviços públicos *online*.

Outro ponto que merece ser destacado é a adoção de uma perspectiva multidimensional tanto das capacidades estatais em TICs como do acesso e uso das tecnologias por indivíduos. A categorização em dimensões de análise permite identificar os diferentes desafios a serem enfrentados, bem como reforça a necessidade de soluções diversas para garantir uma efetiva adoção das TICs por governos e indivíduos.

O acesso à conexão via fibra ótica não significou uma maior oferta de serviços *online* para os cidadãos, especialmente entre órgãos estaduais e prefeituras. Assim, a presença de capacidades ligadas à e-administração pública, como a presença de infraestrutura tecnológica, não necessariamente resulta na melhoria da prestação de e-serviços. Do mesmo modo, ser usuário de internet não garante a capacidade de acesso a serviços e informações *online*. Nesse sentido, uma sugestão para estudos futuros seria avaliar como os diferentes níveis de capacidades em TICs e de exclusão digital auxiliam na compreensão sobre as ações necessárias para uma efetiva apropriação das tecnologias.

Os estados podem desempenhar um papel relevante para ampliar as capacidades estatais em TICs em governos locais, de modo a enfrentar, em alguma medida, as desigualdades tecnológicas regionais. Estudos como o de Segatto, Euclides e Abrucio (2021) apontam que a coordenação estadual pode ter efeitos nas políticas municipais, reduzindo disparidades. Nesse contexto, elencamos aqui três caminhos possíveis, mas que não se esgotam em si.

Primeiro, os governos estaduais podem desempenhar um papel relacionado à provisão de recursos financeiros para o desenvolvimento da infraestrutura tecnológica, tal como fez o governo do Ceará, em 2010, ao inaugurar uma malha viária de fibra ótica pública, conhecida como Cinturão Digital do Ceará, com o objetivo de possibilitar a conectividade em órgãos públicos e da população de modo geral. A disponibilidade de internet de alta velocidade possibilitou a articulação de diferentes órgãos para disponibilizar serviços digitais em todo o estado.<sup>15</sup> Não por acaso, os resultados da TIC Governo Eletrônico 2019 apontaram o Ceará como único estado fora do Sul e Sudeste com mais de 80% das prefeituras utilizando conexão via fibra ótica (CGI.br, 2020a). Charlita *et al.* (2020) também demonstraram a

---

15. Mais informações disponíveis em: <<https://www.etice.ce.gov.br/cinturao-digital-do-ceara/>>.

importância do cinturão digital para o aumento da conectividade em localidades vizinhas, incluindo a redução do preço médio do serviço de internet e a maior capacidade de banda larga.

Em segundo lugar, a realização de parcerias para estimular o uso das tecnologias, como redes de colaboração, também é um caminho pelo qual os estados podem desempenhar um papel crucial. Isso pode incluir a coordenação de iniciativas de troca de experiências e construção de redes de colaboração entre municípios, para o compartilhamento de recursos tecnológicos. Um exemplo nesse sentido foi encontrado por Ribeiro (2017), ao identificar que alguns governos estaduais coordenavam grupos em plataformas de comunicação, formais e informais, de maneira voluntária, para o compartilhamento de experiências sobre o uso do sistema de informação do Cadastro Único.

Por fim, o papel dos estados no compartilhamento de sistemas e soluções tecnológicas com os municípios, auxiliando-os a avançar na adoção das TICs como ampliação do uso de sistemas e prestação de serviços transacionais. Por exemplo, iniciativas estaduais relacionadas a repositórios para compartilhamento, com prefeituras, de seus sistemas de informações podem desempenhar um papel importante no desenvolvimento de capacidades estatais em TICs, especialmente no nível municipal. No entanto, também é possível a criação de redes de colaboração entre os estados, a exemplo do Grupo de Transformação Digital dos Estados e Distrito Federal (GTD.Gov), que reúne especialistas nessa temática para cooperar e melhorar o processo de transformação digital nesse nível de governo.<sup>16</sup>

As capacidades estatais no âmbito dos estados também podem ter um papel relevante na diminuição da exclusão digital de seus cidadãos. Nesse sentido, a promoção de políticas de inclusão digital direcionadas a indivíduos por meio de centros públicos de acesso ou de aplicações *zero-rated*, como foi comum em políticas educacionais durante a pandemia, demonstram algumas possibilidades de atuação desse nível de governo. Contudo, essas políticas devem se atentar ao contexto e considerar quais as necessidades dos indivíduos, seja em relação ao acesso, seja em relação ao uso e às habilidades necessárias para esse uso. A promoção de políticas de inclusão digital pode possibilitar ainda um maior aproveitamento de iniciativas relativas a e-serviços públicos ou de e-democracia por parte dos cidadãos.

Uma das limitações deste estudo é a falta de mais informações sobre outras dimensões de capacidades estatais além daquelas relacionadas ao acesso e uso das TICs, como a presença de recursos administrativos e técnicos e até mesmo as capacidades político-relacionais. De todo modo, incluir informações sobre o contexto, especialmente no nível subnacional, como dados socioeconômicos, legais

---

16. Mais informações disponíveis em: <<https://gtdgov.org.br/>>.

e as necessidades e gestões locais, pode contribuir para um melhor entendimento sobre as razões para que certos municípios possuam mais dimensões de capacidades em TICs que outros.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 89, p. 1-28, 2019.

ALVES, A. F.; MACAYA, J. F. M. Digital by default: o uso de canais de serviço por cidadãos em cidades. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO*, 43., 2019, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpad, 2019. p. 1-16.

BÉLANGER, F.; CARTER, L. The impact of the digital divide on e-government use. **Communications of the ACM**, New York, v. 52, n. 4, p. 132-135, Apr. 2009.

BIMBER, B. Measuring the gender gap on the internet. **Social Science Quarterly**, v. 81, n. 3, p. 868-876, Sept. 2000.

BÜCHI, M.; JUST, N.; LATZER, M. Modeling the second-level digital divide: a five-country study of social differences in internet use. **New Median and Society**, v. 18, n. 11, p. 2703-2722, Sept. 2015.

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de (Org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018. p. 59-83.

CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros – TIC Domicílios 2018**. São Paulo: CGI.br, 2019.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro – TIC Governo Eletrônico 2019**. São Paulo: CGI.br, 2020a.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros – TIC Domicílios 2019**. São Paulo: CGI.br, 2020b.

CHARLITA, L. de F. *et al.* Cinturões digitais no Brasil: sua importância, efeito vizinhança e elementos para análise de políticas públicas. *In: CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros – TIC Domicílios 2019*. São Paulo: CGI.br, 2020. p. 109-119.

CHUN, S. A. *et al.* Government 2.0: making connections between citizens, data and government. **Information Polity**, v. 15, n. 1, 2, p. 1-9, Apr. 2010.

COELHO, I. B.; PITTA, M. T.; SILVA, P. L. do N. Estimating state level indicators from ICT household surveys in Brazil. **Statistical Journal of the Iaos**, v. 36, n. 2, p. 495-508, 2020.

CUNHA, M. A.; MIRANDA, P. R. de M. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Organizações e Sociedade**, v. 20, n. 66, p. 543-566, jul./set. 2013.

D'AMARAL, G. J.; VAZ, J. C. Capacidades técnico-administrativas na gestão no licenciamento urbano: estudo de caso da Secretaria Municipal de Licenciamento de São Paulo. **Organizações e Sustentabilidade**, v. 8, p. 117-132, 2020.

DEMARCO, D. J. Índices de gestão como instrumentos de avaliação e suporte técnico à administração municipal. *In*: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Cegov/UFRGS, 2021. p. 573-620.

DEURSEN, A. J. A. M. van; DIJK, J. A. G. M. van. Toward a multifaceted model of internet access for understanding digital divides: an empirical investigation. **Information Society**, v. 31, n. 5, p. 379-391, Sept. 2015.

DEURSEN, A. J. A. M. van; HELSPER, E. J. The third-level digital divide: who benefits most from being online? *In*: ROBINSON, L. *et al.* (Ed.). **Communication and information technologies annual: digital distinctions and inequalities**. Bingley: Emerald Group Publishing, 2015. v. 10, p. 29-52.

GOMIDE, A. Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. A. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. p. 85-104.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-28.

GRAY, T. J.; GAINOUS, J.; WAGNER, K. M. Gender and the digital divide in Latin America. **Social Science Quarterly**, v. 98, n. 1, p. 326-340, 2017.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Cegov/UFRGS, 2021. p. 42-85.

GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018.

HARGITTAI, E. Second-level digital divide: differences in people's online skills. **First Monday**, v. 7, n. 4, 2002.

HELBIG, N.; GIL-GARCÍA, J. R.; FERRO, E. Understanding the complexity of electronic government: implications from the digital divide literature. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 1, p. 89-97, Jan. 2009.

LEFÈVRE, F. Zero rating, planos de serviço limitados e o direito de acesso à internet. **PoliTICS**, Rio de Janeiro, n. 21, ago. 2015. Disponível em: <[bit.ly/3UMkTOu](http://bit.ly/3UMkTOu)>.

LEMBER, V.; KATTEL, R.; TÓNURIST, P. Technological capacity in the public sector: the case of Estonia. **International Review of Administrative Sciences**, v. 84, n 2, p. 214-230, Jan. 2018.

LIMA, L. L. *et al.* Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020.

MACAYA, J. F. M. *et al.* Gendering the digital divide: the use of electronic government services and implications for the digital gender gap. **Information Polity**, v. 26, p. 131-146, 2021.

MORTARA, A. F. **Construção de capacidades estatais: um estudo do Programa Cisternas**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2017.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Understanding the digital divide**. Paris: OECD Publishing, 2001. (OECD Digital Economy Papers, n. 49).

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **E-Government Survey 2020: digital government in the decade of action for sustainable development**. New York: ONU, 2020. Disponível em: <[bit.ly/3fpnk7P](http://bit.ly/3fpnk7P)>.

PARRA FILHO, H. C. P. **Capacidades estatais na coprodução de TICs governamentais de participação**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A.; MEIRELLES, S. F. de. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 630-649, jul./ago. 2018.

PRZEYBILOVICZ, E.; SILVA, W. V. da; CUNHA, M. A. Limits and potential for eGov and smart city in local government: a cluster analysis concerning ICT infrastructure and use. **International Journal of E-Planning Research**, v. 4, n. 2, p. 39-56, Apr. 2015.

REDDICK, C. G. Citizen interaction with e-government: from the streets to servers? **Government Information Quarterly**, v. 22, n. 1, p. 38-57, 2005.

RIBEIRO, M. M. **Relações intergovernamentais e uso de sistemas de informação em políticas sociais no Brasil**. 2017. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2017.

RIBEIRO, M. M. *et al.* ICT usage in contexts of regional inequalities. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON EDEMOCRACY AND EGOVERNMENT, 7., 2020, Buenos Aires. **Proceedings...** Buenos Aires: IEEE, 2020. p. 231-236.

RIBEIRO, M. M.; MACAYA, J. F. M.; COELHO, I. B. Capacidades estatais em tecnologias de informação e comunicação dos municípios brasileiros. *In*: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Cegov/UFRGS, 2021. p. 248-286.

SAMPAIO, R. C.; CARREIRO, R. Na prática, a teoria é diferente: da importância do conceito para a compreensão do estado da arte da e-participação no Brasil. *In*: CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC Governo Eletrônico 2015** – Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro. São Paulo: CGI.br, 2016. p. 101-110.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1-19, 2021.

SERVON, L. J. **Bridging the digital divide: technology, community, and public policy**. Oxford: John Wiley and Sons, 2002.

SIMÃO, B. *et al.* Acesso móvel à internet: franquia de dados e bloqueio do acesso. *In*: CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação** – TIC Domicílios 2019. São Paulo: CGI.br, 2020. p. 121-130.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *In*: MELLO, J. *et al.* (Ed.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução de desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. p. 45-71.

STEFANI, A. G. M.; VAZ, J. C. O marco civil da internet e as lições aprendidas sobre a capacidade dos governos brasileiros em promover a participação cidadã por meio da internet. *In*: CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro** – TIC Governo Eletrônico 2015. São Paulo: CGI.br, 2016. p. 111-120.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85-122, 2018.

MACAYA, J. F. M. *et al.* Digital-by-default: exclusion through digital public service channels. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON INFORMATION RESOURCES MANAGEMENT, 2020, Miami. **Proceedings...** Atlanta: Association for Information Systems, 2020.

## TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: CONTROLE OU AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Gustavo Andrey Fernandes Lopes<sup>1</sup>

Eduardo José Grin<sup>2</sup>

Marco Antônio Carvalho Teixeira<sup>3</sup>

Marcos Rehner<sup>4</sup>

*Não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia.*

William Edwards Deming (citação utilizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí)

### 1 INTRODUÇÃO

Toda democracia plena e sólida necessita que a sociedade enxergue e compreenda o que fazem os governos. Por essa razão, instituições de controle são importantes para manter os ocupantes de cargos públicos sob constante escrutínio. Somente países com um sistema robusto de *accountability* (prestação de contas) horizontal e vertical se tornam democracias saudáveis (O'Donnell, 1998). A transparência dos assuntos governamentais é um mantra para melhorar a relação com a sociedade e a qualidade de vida nos países democráticos (Hollyer, Rosendorff e Vreeland, 2018). Diversos trabalhos afirmam que maiores níveis de informação e *accountability* produzem maiores níveis de investimento, bem como fortalecem a estabilidade democrática (OECD, 2012; 2016).

No Brasil, o desenho federativo instituído na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) encampou a estrutura de controle externo preexistente, fundamental para a *accountability* horizontal no contexto subnacional. Do ponto de vista formal, os tribunais de contas estaduais (TCEs) são instituições auxiliares das assembleias legislativas no exercício do controle da administração pública estadual. Na prática, contudo, são instituições que gozam de autonomia,

---

1. Professor do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV).

2. Professor do Departamento de Gestão Pública da EAESP/FGV.

3. Professor do Departamento de Gestão Pública da EAESP/FGV.

4. Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da EAESP/FGV.

possuem quadro funcional próprio e, apesar de serem órgãos auxiliares do Poder Legislativo, não estão submetidos a ele.

É bem verdade que a maior parte da evolução das instituições brasileiras em direção à consolidação democrática aconteceu no nível federal, destacando-se para isso o Tribunal de Contas da União (TCU). Uma das iniciativas do TCU foi a criação das auditorias operacionais. Nessa linha, buscando aperfeiçoar os controles no nível estadual, especialmente em face da necessidade de uma gestão pública direcionada para resultados de qualidade, que atenda às demandas sociais por meio da prestação de serviços públicos modernos, eficientes e efetivos, foi criado em 2017, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), o Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE). Este índice será o objeto de análise deste capítulo, visando avaliar se sua introdução modificou a forma de atuação das cortes de contas no tocante à avaliação dos governos estaduais. Frise-se que o capítulo não se propõe a analisar as contas dos governadores ou mesmo dos governos estaduais, mas sim a forma como o IEGE instrumentaliza este processo ao criar um mecanismo para avaliar as políticas públicas implementadas pelo gestor estadual.

O IEGE foi inspirado no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), cuja metodologia foi criada pelo TCESP, pioneiramente, em 2014. Segundo o *site* oficial do TCESP, esse índice tem como objetivo mensurar a infraestrutura e os processos das gestões municipais, com o intuito de avaliar os serviços prestados pelas prefeituras.<sup>5</sup> O indicador, criado para avaliar os municípios, foi disponibilizado posteriormente para todos os demais tribunais de contas por meio do Instituto Rui Barbosa (IRB). Após essa experiência exitosa, foi criado o IEGE, que, de forma similar ao IEGM, foi disponibilizado a todos os órgãos de controle por meio de parcerias com o IRB.

Partindo do pressuposto de que uma gestão estadual efetiva é aquela que de fato exerce suas competências, visando agregar valor público (Moore, 2005), o indicador deve ser compreendido como “mais um instrumento técnico nas análises das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade” (TCESP, 2021a, p. 5). Com esta finalidade, o indicador apresentaria ferramentas para a atuação do próprio órgão de controle, como instrumento de prospecção para as suas equipes de fiscalização. Sobretudo, o indicador serviria para que, a partir da publicação dos seus resultados, a sociedade civil pudesse exercer o controle social ao questionar o desempenho dos governos. Ainda que apenas se cogite o seu uso nos pareceres, já se trata de um importante instrumento de *accountability* para a sociedade.

---

5. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-iege>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

De outro modo, a definição do conjunto de indicadores para monitoramento derivado do IEGE tem a capacidade de influenciar os rumos da política pública em nível estadual. Ao estabelecer eixos de avaliação, critérios e valores, o sistema de controle acaba por influenciar a própria construção da política pública. Assim, importa entender o quanto as cortes de contas estaduais são atores com influência e capacidade de constringer a produção e a avaliação das políticas públicas. Isso é importante para o aperfeiçoamento das responsabilidades federativas concernentes a esta esfera de governo e para o processo de *accountability* horizontal. Elas acompanham a descentralização entre os entes subnacionais na execução de políticas públicas, proporcionando uma variedade de abordagens de acordo com o estado em questão (Arretche, 2020; Abrúcio, 2005).

Considerando a importância que as cortes de contas vêm assumindo na experiência internacional e no caso brasileiro – por exemplo, no TCU (Grin, 2020a) –, o objetivo deste capítulo consiste em analisar o processo de implementação do IEGE enquanto instrumento de avaliação, sobretudo, da qualidade na adoção de mecanismos de governança pública nos governos estaduais. Busca-se também abordar as heterogeneidades na frequência de sua aplicação e nas variações metodológicas entre os estados. A atuação das cortes de contas no ciclo de políticas públicas e de ações governamentais vem crescendo de forma acentuada na administração pública brasileira. Para além de sua função precípua de analisar as contas públicas, estes órgãos de controle têm também intensificado suas atividades de avaliação.

Nesse sentido, este capítulo se insere no debate ainda recente na literatura nacional que visa descrever e compreender estas inflexões na maneira como as cortes de contas passaram a se relacionar com a gestão pública. Por esta razão, é importante definir qual tipo de efetividade a ser avaliada cabe nas atribuições dos tribunais de auditoria externa pública: trata-se da efetividade da governança pública, medida não só pelos seus resultados finalísticos, mas também pela qualidade da estrutura institucional dos governos estaduais relacionada ao seu processo de *accountability*. Como será discutido na quarta seção deste texto, ampliar o conceito de efetividade adotado pelas auditorias operacionais adquire uma dimensão institucional que aponta para a solução da controvérsia acerca do papel das cortes na formulação de políticas públicas. Desse modo, estes órgãos mantêm a sua função de fiscalização na prestação de contas da administração pública (Grin, 2020b), mas sem invadir o espaço dos atores políticos. Nesse sentido, não deixa de ser uma forma especial de auditoria de conformidade, no sentido de qualidade da governança.

Está-se adotando o conceito de governança pública multidimensional correntemente usado pelo Banco Mundial, em linha com os trabalhos de Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2011) e Cruz e Marques (2017). As dimensões trabalhadas

por estes autores são: i) força da lei; ii) voz e prestação de contas; iii) controle da corrupção; iv) estabilidade política; v) efetividade governamental; e vi) regulação econômica. Ainda que tratar destes critérios nominalmente extrapole o escopo deste capítulo, é interessante notar que eles atingem várias efetividades em suas dimensões institucionais, incluindo as finalísticas. Contudo, a utilização desta concepção pode orientar a compreensão da natureza de efetividade que orienta a atividade-fim dos tribunais de contas.

Partindo deste objetivo, esta investigação se insere na tradição do neoinstitucionalismo histórico (Hall e Taylor, 2003). Este enfoque explica a evolução das instituições a partir da interação ou do conflito entre os agentes envolvidos ao longo do tempo. No caso empírico, busca-se explicar como o histórico das relações interinstitucionais das cortes de contas reflete-se na implementação do IEGE enquanto projeto de política pública de avaliação da efetividade governativa dos estados. Esta opção metodológica satisfaz, inclusive, as mudanças contemporâneas na análise do ciclo de políticas públicas apontadas pela pós-Nova Gestão Pública (NGP) (Cavalcante, 2018). É a partir de uma análise desta natureza que será possível uma melhor organização dos dados na sequência deste trabalho.

Para abordar este tema, este capítulo está organizado como segue. A próxima seção apresenta os argumentos centrais que a literatura internacional tem utilizado para analisar os novos papéis desempenhados pelas instituições superiores de auditoria (Supreme Audit Institutions – SAIs), em especial por meio de uma postura mais intensa nas definições e nas avaliações de política pública. A mesma seção descreve, em grandes linhas, a evolução histórica do processo de *accountability* no Brasil e as mudanças no papel das auditorias públicas pós-CF/1988. A terceira seção apresenta a metodologia utilizada na pesquisa empírica descritiva que, essencialmente, se baseou na consulta do IEGE nos sites dos TCEs, visando identificar se (e como) o índice se insere na rotina de auditoria dos tribunais focada em políticas públicas dos governos estaduais. A quarta seção apresenta o IEGE e sua metodologia de construção. A quinta seção aborda a forma como dez TCEs documentaram a aplicação do índice e, a sexta seção, como se valem deste índice para suas atividades de auditoria. A conclusão coteja o debate teórico com os dados obtidos na pesquisa empírica e indica tendências quanto à forma como os TCEs vêm alterando suas atividades de auditoria junto aos governos estaduais.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

Esta seção resenha a literatura sobre o papel das cortes de contas e a forma como sua crescente participação na gestão pública vem alterando o modo como estes órgãos atuam, assim como a própria maneira como as políticas públicas são formuladas e avaliadas. Inicia-se apresentando como o processo de prestação de contas

historicamente evoluiu no Brasil. A segunda parte resenha a literatura internacional e nacional que vem enfatizando as mudanças nos papéis das SAIs com sua crescente atuação na formulação de políticas. As principais correntes da literatura que analisa a atuação das cortes de contas destacam que essa atuação vem se consolidando nas democracias ocidentais, e a maior interferência desses órgãos de controle altera a forma como as políticas públicas são produzidas. A ênfase reside no expansionismo da atuação das SAIs no âmbito das atividades tradicionalmente inseridas na administração pública, o que apresenta consequências gerenciais, técnicas e políticas.

### **2.1 *Accountability* no Brasil: contexto geral**

A construção do Estado no Brasil está diretamente relacionada ao reino português, cuja capital de 1808 a 1820 foi a cidade do Rio de Janeiro, acarretando a transposição das instituições governamentais de Lisboa para terras brasileiras. Como resultado, a maioria das instituições políticas básicas do país descendem da tradição europeia, mas sem as grandes reformas sociais que ocorreram no final dos séculos XIX e XX nos países do Atlântico Norte (Skidmore, 1999).

A Constituição de 1824, a primeira do país recém-independente, foi imposta pelo imperador brasileiro D. Pedro I, seguindo a tradição do Antigo Regime. Como resultado, tinha pouco a dizer sobre responsabilidade da ação governamental ou estatal, já que apenas o imperador tinha o direito de ser informado sobre o uso do dinheiro do Tesouro. A segunda Constituição brasileira, promulgada em 1891, dois anos após a Proclamação da República em 1889, teve importantes avanços institucionais. O novo regime introduziu elementos modernos de transparência governamental, embora os resultados desses arranjos não tenham sido tão efetivos, dados os inúmeros episódios de fraude eleitoral (Fausto, 1999).

Como parte da tentativa de modernizar as estruturas nacionais, a Constituição republicana estabeleceu, em 1891, o TCU, que foi a primeira instituição brasileira de controle externo. Não obstante, durante a República Velha (1889-1930), não houve avanços importantes. A Constituição de 1934 foi a que apresentou grandes mudanças no que se refere ao processo de prestação de contas. As reformas estabeleceram um sistema de freios e contrapesos, em que os governos subnacionais deveriam ter uma instituição de controle pensada como uma agência técnica. Esta instituição de supervisão prepararia uma avaliação das contas do chefe do Executivo, enquanto o Legislativo local o julgaria com base nesse relatório.

Esse é, em linhas gerais, o modelo ainda em uso no Brasil. Os Legislativos estaduais ficam a cargo de responsabilizar o chefe do Executivo, cabendo aos tribunais de contas o papel de auxiliar o Legislativo no processo de controle. A Constituição de 1934 também definiu que os membros das instituições de

fiscalização fossem escolhidos pelo presidente da República com a aprovação do Senado. No entanto, a Carta teve uma vida muito curta, pois em 1937 um novo golpe de Estado inaugurou o regime do Estado Novo, caracterizado pelo centralismo e por instituições de responsabilização enfraquecidas.

Em 1946, com a abertura política após o fim da ditadura de Getúlio Vargas (1937-1945), uma nova constituição reviveu as instituições criadas em 1934. Também reforçou o poder do Legislativo de examinar as contas do presidente, com o auxílio do TCU. Além disso, estabeleceu que as instituições de fiscalização subnacionais seriam concebidas pelas constituições estaduais em espelho ao modelo implantado em nível federal.

Duas décadas adiante, a Constituição de 1967, promulgada durante o regime militar, repetiu muitos aspectos das constituições anteriores, embora o contexto político tivesse mudado radicalmente. Uma série de mudanças na legislação ocorreu nos anos seguintes, sem consulta popular ou parlamentar. Os chamados Atos Institucionais aprofundaram o caráter autoritário do regime político brasileiro. No entanto, as reformas burocráticas neste período também aumentaram a preocupação com o cumprimento legal da utilização dos recursos públicos. Esta época fortaleceu os controles burocráticos, sem avançar, contudo, na análise das políticas públicas voltadas a atender às demandas sociais.

Finalmente, com o fim do regime militar, em 1988, uma nova constituição federal foi promulgada, com metas muito ambiciosas em relação a um Estado de bem-estar social, e com a institucionalização de mecanismos de participação. No que diz respeito à prestação de contas, a CF/1988 proibiu a criação de novas instituições de fiscalização, além das já estabelecidas. Só eram permitidos órgãos internos, como a Controladoria-Geral da União (CGU), criada apenas em 2003. No entanto, pouco foi acrescentado ao texto constitucional do regime militar, além da ênfase na fiscalização do orçamento e no funcionamento dos órgãos do governo. Por exemplo, as instituições de fiscalização devem revisar a legalidade dos atos de admissão de servidores públicos, mas não são responsabilizadas por sua produtividade. Com efeito, a eficiência passou a fazer parte do arcabouço jurídico brasileiro apenas com a Reforma Administrativa de 1998 (Cavalcante, 2020).

## **2.2 A Carta Democrática e os novos papéis das cortes de contas**

Se as transformações do arcabouço constitucional brasileiro foram relativamente pequenas ao longo das diversas mudanças constitucionais, o mesmo não se observou no campo de estudo da administração pública. Desde a década de 1990, momento no qual se intensificou o debate em torno da chamada NGP, cresceu a discussão acerca do papel das SAIs como órgãos de controle no interior do aparelho de Estado. A modernização administrativa abrigada sob as premissas da NGP

buscou descentralizar a autoridade gerencial e governamental sobre políticas; ampliar *accountability*; racionalizar os processos; expandir a autonomia das organizações e de seus administradores; e mensurar, via indicadores, o desempenho organizacional, em geral apoiado em arranjos contratuais celebrados para avaliar a *performance* (Pollitt e Bouckaert, 2000). As reformas visaram incrementar a eficiência do gasto público, a qualidade e o desempenho dos serviços públicos, bem como a responsabilização por resultados (Power, 2005; Barzelay, 1997).

Segundo Behn (1998), são basilares, para a NGP, o desempenho das instituições públicas e a sua capacidade de gestão para implantar ações, o que a aproxima da gestão por resultados orientada por metas e demandas da sociedade. Outra premissa central: quando os governos prestam contas à sociedade e avaliam seu desempenho, a gestão pública se qualifica (Caiden e Caiden, 2001; Osborne e Gaebler, 1998). Nesse processo, a ênfase no valor público gerado pelo Estado para os cidadãos passou a ser um orientador para a avaliação de desempenho da atuação estatal, afora ser um incentivo para o surgimento e o estabelecimento do controle por resultados. Novas demandas de efetividade (auditorias de desempenho e resultados) conectadas com a NGP se integraram às tradicionais funções de avaliação de conformidade baseada nos meios administrativos (Bonollo, 2013; Cooper, 2003; Pereira, 2019).

Portanto, a gestão por resultados busca: i) ampliar a responsabilidade gerencial, ao vincular gestores com resultados; ii) integrar um aprimoramento institucional na gestão para otimizar seu funcionamento; e iii) implantar uma cultura gerencial orientada para resultados e não para atividades burocráticas (Clad, 1998, p. 13). Sendo o objetivo melhorar os resultados alcançados, é mais útil pensar em gestão do desempenho (Kettl, 1997). E isso, além de contribuir para a avaliação contínua dos governos, faz da mensuração um tema de comunicação e transparência com a sociedade. Cortes de contas passaram a adotar uma postura pautada pela compreensão de que sua missão consiste em exercer esse controle em nome da sociedade, o que justificaria seu expansionismo no âmbito do *policy making* governamental (Grin, 2020a).

A ampliação de responsabilidades dos gestores perante a sociedade é valorizada como forma de ajudar a administração pública gerencial a defender o patrimônio público e os princípios republicanos. A avaliação de resultados também é relevante na aprendizagem organizacional, pois a responsabilização por metas não cumpridas ajuda a rever o desempenho (Clad, 1998). Este processo pedagógico, ancorado em contratos de gestão, permitiria avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações, bem como ampliaria a transparência, ao divulgar de antemão os resultados almejados (Clad, 1998, p. 16). Por isso, para Bresser-Pereira (1998), indicadores e metas de desempenho devem ser coerentes com o interesse público.

De modo geral, auditorias de desempenho passaram a vincular-se à atuação dos órgãos públicos, visando obter e assegurar melhoras administrativas em países como o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia, a Noruega, a Holanda, a Suécia e a Finlândia (Bawole e Ibrahim, 2016; Pollitt *et al.*, 2008). Essas auditorias demarcaram a distinção entre, de um lado, a tradicional atividade de revisão governamental e, de outro, a avaliação de programas (Barros *et al.*, 2015). A “explosão da auditoria” expandiu as avaliações de políticas inspiradas na NGP, em vez de seguir se pautando pela lógica da obediência a normas legais tipicamente auditadas (Power, 2005; Knill e Balint, 2008). Auditorias para mensurar o desempenho se inseriram no processo como um instrumento na ação dos governos que implementaram reformas no setor público (Pollitt e Summa, 1999; Barzelay, 1997; Bawole e Ibrahim, 2016). Indicadores quantificáveis, oriundos da contabilidade financeira, passaram a ser complementados por indicadores de desempenho, de modo que o foco se deslocou de insumos para produtos das atividades governamentais (Mendez e Bachtler, 2011; Pollitt e Summa, 1999).

No caso brasileiro, como apontam estudos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OECD, 2012; 2016), esse debate traduziu-se na incorporação dessa visão pela administração pública, podendo ser identificados, ainda, dois marcos legais importantes para a inflexão nos papéis das cortes de contas com foco em resultados da gestão pública. O primeiro, a CF/1988, institucionalizou a participação social na gestão das políticas públicas como característica associada à democracia representativa. O objetivo era garantir a implantação de um desenho institucional capaz de proporcionar *accountability* e participação social também como um resultado fundamental a ser avaliado no exercício do Poder Executivo. Nessa medida, geraram-se incentivos para que o controle dos agentes públicos fosse valorizado como ação estratégica no modelo político-institucional de democracia instalado no país após 1988 (Avritzer, 2007; Pires e Vaz, 2012).

O segundo, a proposta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, pautou-se por um modelo gerencial da administração pública, isto é, por um modelo voltado para aspectos como desempenho e excelência na prestação de serviços públicos (Pinho e Sacramento, 2009; Cavalcante, 2020). Todavia, quanto ao controle externo, configurava-se ainda um enorme fosso entre o que era real – instituições pouco alteradas do período do regime militar – e o que se propunha – uma avaliação gerencial da administração pública.

Nesta nova proposta, enfatizava-se o exercício da avaliação pela sociedade como forma de ampliar a transparência na administração pública, por meio de indicadores de resultados capazes também de abarcar instâncias de transparência e participação. Controle era sinônimo de um paradigma gerencial que permitiria qualificar a governança pública e a capacidade de governar (Brasil, 1995).

Por isso, não havia referência às instituições externas de controle na proposta de modernização gerencial do Estado brasileiro, muito menos quanto à atuação do TCU no ciclo de políticas. O modelo proposto pelo PDRAE argumentava ser essa uma necessidade de modernização gerencial da própria administração pública para aumentar a governança do Estado e sua capacidade institucional de governar com efetividade e eficiência (Grin, 2020b).

Esse contexto gerou incentivos legais e institucionais que, a partir da segunda metade da década de 1990, não mais permitem estudar controles da administração pública brasileiros sem tratar dos tribunais de contas. Ademais, a crise fiscal dos anos 1990 criou uma janela de oportunidade para o discurso de que o Estado precisava ser mais eficiente e efetivo, prestar serviços públicos de melhor qualidade e ser mais transparente e responsivo (Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009). Com base nessa visão, e de modo alinhado com a experiência internacional, tribunais de contas podem desempenhar várias funções (English *et al.*, 2010; Skærbæk, 2009; Bonollo, 2013):

- auditor independente ou de conformidade: avalia como os governos cumprem a legislação;
- apoiador da mudança: realiza auditoria de desempenho, monitorando o alcance da economia, da eficiência e da efetividade (os três “Es”), e a implementação de sistemas de controle interno; e
- agente da mudança ou modernizador: guia órgãos auditados em direção aos três “Es” para cumprir objetivos de políticas públicas.

É neste contexto que as cortes de contas começam a colocar, entre as suas atribuições, uma mudança nos seus clássicos papéis como órgãos de controle. Essa função passou, de forma crescente, a ser complementada com a atuação no ciclo das políticas públicas, em especial nas fases de formulação e avaliação (Grin, 2020a). Esse processo começou a ganhar relevância no Brasil a partir da Reforma Administrativa de 1998 e da criação da CGU em 2003, cujo modelo era, desde o início, mais focado em resultados do que o modelo de auditoria praticado pelo TCU. Conforme explicam Fernandes e Teixeira (2020), a criação da CGU, embora como controle interno do Executivo federal, gerou um novo paradigma de atuação do sistema, mais voltado para a avaliação de resultado do que a avaliação meramente formal que predominava até então.

Na mesma linha, o TCU vem avançando para atuar no controle de resultados de políticas públicas. A leitura a respeito da imaturidade institucional da administração pública federal serve como justificativa para o TCU suprir essas deficiências avaliando políticas públicas. Induzir administradores públicos a orientar-se por resultados, visando assegurar que os cidadãos recebam valor

público agregado (Morin, 2003; Skærbæk, 2009), coloca em questão temas caros aos atores políticos envolvidos, como legitimidade, representação política e escopo de ação da corte de contas. Essa mesma forma de atuação vem inspirando mudanças na atuação de cortes de contas estaduais, que buscam dispor de instrumentos para o controle de resultados nas suas auditorias e nos demais procedimentos de avaliação da gestão pública. A criação e a adoção do IEGE seriam um exemplo nesta direção.

Nessa linha, a despeito das poucas alterações no arcabouço legal do sistema de controle, o desenvolvimento e o reforço institucional dos tribunais de contas geraram como efeito a ampliação de suas funções no ciclo das políticas públicas. Esta alteração de papéis foi justificada pela mudança do paradigma burocrático-weberiano para um modelo gerencial, visando avaliar resultados finalísticos. Nesses termos, o papel da corte de contas é visto como estratégico a fim de direcionar a administração pública para o interesse público, uma vez que o Estado e os governos vêm se mostrando aquém dessa tarefa. O debate da NGP e a devolução estrutural de competências para corpos burocráticos reforçam a ascendência da técnica sobre a política (Christensen e Læg Reid, 2005; Grin, 2020a).

Sobretudo, a apreciação da efetividade do aparato institucional na organização da gestão pública passou a abranger um amplo leque de questões, que vão dos resultados dos serviços até os mecanismos de acesso à informação e à participação. Esta concepção se traduziu, entre outras mudanças, na atribuição da competência de análise de desempenho às cortes de contas brasileiras.

Dito isso, o objetivo deste capítulo é justamente analisar a forma de atuação do controle externo na qualidade das políticas públicas em função da adoção do IEGE. Busca-se, assim, avaliar o quanto o centenário sistema de controle brasileiro avançou na avaliação das políticas públicas dos governos estaduais brasileiros graças à introdução de indicadores de qualidade da governança. Para isto, serão avaliadas as medidas adotadas em cada um dos tribunais de contas visando ao uso de indicadores de desempenho; a adesão ao IEGE; e a forma como vem sendo utilizado este indicador.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A seção anterior descreveu a evolução histórica da formação de um sistema nacional de auditoria externa pública; a forma como os seus agentes e as suas instituições foram integrados; as suas principais características; e as transformações recentes do seu objeto. Considerando este histórico, esta seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para o exame do aparato institucional da implementação do IEGE onde ela ocorreu. Uma vez que há grande heterogeneidade subnacional na operacionalização de políticas públicas, existem diferenças na avaliação de sua

utilização em cada estado, bem como na frequência com que os dados foram levantados. Além disso, o índice não foi implementado em todos os estados.

Para responder à pergunta de pesquisa, foi realizada, nos 27 TCEs, uma extensa análise de documentos existentes nos respectivos sítios eletrônicos. Em um primeiro momento, averiguaram-se as medidas tomadas para introduzir a avaliação por desempenho do governo estadual, verificando especialmente se houve ou não a adoção do indicador, estado por estado. Também foi consultado o sítio eletrônico do IRB, instituição acadêmica criada e mantida pelos TCEs, com o objetivo de promover o desenvolvimento institucional de tais órgãos.

Em seguida, já com a informação de quais estados adotaram em algum grau o indicador, identificaram-se todos os manuais metodológicos disponibilizados e os relatórios de resultados apresentados. Por fim, verificaram-se os manuais utilizados nos processos de prestação de contas do governador, principal documento produzido pelo sistema de controle externo no nível subnacional.

Para mensurar a existência de transparência, também foi utilizado, como critério mínimo, a existência de relatório de prestação de contas no *website* informativo. Por último, para analisar o impacto nas políticas públicas, foram adicionadas às etapas anteriores a análise das contas do governador dos estados que mais utilizaram o indicador no biênio 2018-2019. As chamadas contas do governador consistem no parecer produzido pelo Tribunal de Contas e encaminhado para a Assembleia Legislativa, que pode aprovar ou reprovar a gestão. Em caso de reprovação, o chefe do Executivo se torna inelegível, o que somente pode ser revertido por meio de maioria qualificada (dois terços) dos votos dos deputados no Legislativo estadual. Assim, avaliar se há a utilização do IEGE neste documento é um importante indicador da extensão de sua adoção efetiva.

#### 4 IEGE

O IEGE foi criado em 2017, pelo TCESP, para avaliar a qualidade da gestão estadual. Simultaneamente à sua criação, houve a elaboração de um indicador pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), em parceria com a Fundação João Pinheiro, que acabou gerando uma proposta única, idealizada para a aplicação em todo o país, e capitaneada pelo IRB. O indicador teve a sua primeira coleta de dados realizada em 2017 e, a partir deste ano, por meio do IRB, passou a ser adotado por outros estados brasileiros. Esta coordenação nacional foi feita pela Rede Nacional de Indicadores Públicos (Rede Indicon), braço do IRB que orienta a elaboração, a coleta e a análise dos indicadores usados em nível nacional pelos tribunais de contas – sobretudo, o IEGM e o IEGE.

Em linhas gerais, a metodologia do indicador surge com base no IEGM, que havia sido criado pelo próprio TCESP em 2014 (Silva, 2020). O indicador

municipal foi, por sua vez, o desdobramento do Índice de Governança (I-GOV), criado pela mesma instituição, visando garantir a qualidade das informações prestadas ao seu sistema de monitoramento das atividades dos governos locais, o Sistema de Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos (Audesp), que vem sendo desenvolvido desde 2006. Na própria origem, esta linhagem de indicadores públicos prioriza uma avaliação dos mecanismos de transparência dos dados públicos cada vez mais acessível para a participação social.

O IEGE, conforme seu manual metodológico, intenciona aferir o grau de implementação de um conjunto de processos e controles, por parte dos governos estaduais, nas seguintes dimensões temáticas: educação, saúde, segurança pública, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente e desenvolvimento econômico (TCESP, 2021a). Essas dimensões são consolidadas em um único índice, por meio de um conjunto de pesos arbitrariamente definidos. As dimensões foram selecionadas com base na sua importância definida pelo órgão de controle no tocante à provisão de serviços e políticas públicas.

No quadro 1, apresenta-se o modelo proposto pelo IRB, que é a base seguida pelos tribunais de contas. Em seguida, comenta-se o modelo do TCESP, por ter sido o primeiro a ser proposto, o que justifica a escolha deste caso. As sete dimensões básicas propostas pelo IRB e suas divisões são apresentadas detalhadamente no quadro 1.

**QUADRO 1**  
**Dimensões e temas do IEGE**

Descrição dimensão	Índice	Matéria
Planejamento	i-Planej	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planejamento e orçamento.</li> <li>2. Plano Plurianual (PPA).</li> <li>3. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).</li> <li>4. Lei Orçamentária Anual (LOA).</li> <li>5. Execução orçamentária.</li> <li>6. Participação social.</li> <li>7. Institucional.</li> </ol>
Fiscal	i-Fiscal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Metas fiscais.</li> <li>2. Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e gestão fiscal.</li> <li>3. Resultado fiscal.</li> <li>4. Execução da receita.</li> <li>5. Execução da despesa.</li> <li>6. Execução de investimentos.</li> <li>7. Despesa com pessoal e terceiros.</li> <li>8. Previdência.</li> <li>9. Dívida ativa.</li> <li>10. Dívida pública.</li> <li>11. Restos a pagar (dívida fluante).</li> <li>12. Operações de crédito.</li> <li>13. Precatórios.</li> <li>14. Alienação de bens e direitos.</li> </ol>

(Continua)

(Continuação)

Descrição dimensão	Índice	Matéria
Educação	i-Educ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organização escolar.</li> <li>2. Infraestrutura escolar.</li> <li>3. Alimentação escolar.</li> <li>4. Transporte escolar.</li> <li>5. Corpo docente.</li> <li>6. Políticas educacionais.</li> <li>7. Conselhos e colegiados escolares.</li> <li>8. Indicadores educacionais.</li> <li>9. Índice constitucional/legal.</li> <li>10. Governança.</li> </ol>
Saúde	i-Saúde	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoção e vigilância em saúde.</li> <li>2. Saúde materno-infantil.</li> <li>3. Atenção primária.</li> <li>4. Assistência ambulatorial e hospitalar.</li> <li>5. Média e alta complexidade.</li> <li>6. Urgência e emergência.</li> <li>7. Assistência farmacêutica.</li> <li>8. Transplante de órgãos.</li> <li>9. Banco de sangue e células-tronco.</li> <li>10. Controle social.</li> <li>11. Conselho Estadual de Saúde.</li> <li>12. Índice constitucional.</li> <li>13. Gestão e governança.</li> </ol>
Segurança pública	i-Segp	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas de segurança pública.</li> <li>2. Sistema prisional.</li> <li>3. Sistema socioeducativo.</li> <li>4. Sistema de informação de segurança pública.</li> <li>5. Controle social.</li> <li>6. Guarda municipal.</li> <li>7. Defesa civil.</li> <li>8. Institucional.</li> <li>9. Governança.</li> </ol>
Meio ambiente	i-Amb	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Água.</li> <li>2. Solo.</li> <li>3. Ar.</li> <li>4. Biodiversidade.</li> <li>5. Saneamento e resíduos.</li> <li>6. Mudanças climáticas.</li> <li>7. Educação ambiental.</li> <li>8. Institucional.</li> <li>9. Governança.</li> </ol>
Desenvolvimento econômico	i-Des	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desenvolvimento econômico.</li> <li>2. Desenvolvimento econômico regionalizado.</li> <li>3. Parcerias estratégicas.</li> <li>4. Trabalho e renda.</li> <li>5. Turismo.</li> <li>6. Inovação.</li> <li>7. Pesquisa e desenvolvimento (P&amp;D).</li> <li>8. Atração de investimentos privados.</li> <li>9. Economia criativa.</li> <li>10. Economia solidária.</li> <li>11. Arranjos produtivos locais (APLs).</li> <li>12. Tratamento diferenciado e favorecido às empresas de pequeno porte (EPPs), microempresas (MES) e microempreendedor individual (MEI).</li> <li>13. Empreendedorismo.</li> <li>14. Institucional.</li> </ol>

Fonte: IRB (2018).

Como pode ser observado no indicador, as dimensões fiscal e de planejamento são relacionadas às áreas-meio. Os demais indicadores buscam avaliar áreas finalísticas da administração pública estadual, não apenas na qualidade da prestação de serviços, mas, principalmente, no aprimoramento normativo e governativo da organização da administração para que se atinjam estes objetivos. De acordo com a versão disponibilizada pelo IRB, baseada no modelo do TCEMG, o indicador de planejamento é composto por quarenta questões que abordam a realização do ciclo do planejamento, previsto na CF/1988. Por sua vez, o eixo fiscal também é composto por quarenta quesitos, abordando basicamente o cumprimento de determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a sustentabilidade fiscal. Neste aspecto, trata-se predominantemente de uma auditoria legal-contábil tradicional, sem analisar aspectos de gestão propriamente dita.

As dimensões seguintes, contudo, já entram em aspectos mais gerenciais. A dimensão de educação, por exemplo, possui 38 questões que abordam diversas áreas do ensino. Destacam-se, contudo, indicadores de processo ou de produto. Para ilustrar, avalia-se a quantidade de professores com formação adequada, os salários pagos e a quantidade de merendas servidas. Não há, porém, qualquer menção à nota obtida no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) ou qualquer outro indicador de resultado. Na saúde, por sua vez, repete-se o mesmo padrão nas suas cinquenta questões. Há indicadores de insumo, processo e produto, mas sem qualquer menção a impacto. Não há, por exemplo, avaliação de desempenho relacionada à redução da mortalidade infantil. Na segurança pública, com 37 questões, no meio ambiente, com 43, e no desenvolvimento, com 46, predominam indicadores de insumo, processo e produto, sendo praticamente ausentes os indicadores de resultado.

A versão paulista do indicador, a primeira a ser desenhada, em comparação com a adotada nacionalmente, caracteriza-se por ser mais longa, com um número superior de questões para cada dimensão. Contudo, os eixos de meio ambiente e desenvolvimento econômico não são considerados. A ausência de indicadores de resultado é, porém, também verificada. A implementação do IEGE ocorre por meio da aplicação de questionário eletrônico em sete dimensões, que são preenchidas eletronicamente pelos respectivos governos estaduais de forma declaratória. Além disso, os dados são oriundos das prestações de contas anuais do governo do estado e provenientes de eventuais sistemas corporativos. Após esta fase de coleta, ocorre a validação dos dados e das informações, com auditorias, e pesquisas em bancos de dados oficiais, em documentos de prestação de contas e em outras fontes, para que assim seja possível consolidar e publicar os resultados esperados.

Se, por um lado, a versão paulista mostra-se menos abrangente quanto a aspectos finalísticos, e a ausência de um indicador de desenvolvimento exemplifica esta característica, por outro, pode-se dizer que ela apresenta um escopo mais específico, restringindo as possibilidades de análise a aspectos voltados à qualidade das instituições e da governança. Se, conceitualmente, a efetividade consiste nos impactos sobre os ambientes social, político e econômico (Draibe, 2001), no caso da avaliação feita pelos tribunais de contas é compreensível o protagonismo de causas e consequências institucionais e de mecanismos de reavaliação das políticas. Essa prioridade sobre o aparato normativo é diretamente ligada à inspiração do IEGM, que também não avalia o desenvolvimento econômico, e merece uma reflexão para o aprimoramento do IEGE nacional. A definição de efetividade vai além da eficiência, quanto aos gastos, e da eficácia, quanto aos resultados, mas abrange aspectos multidimensionais da governança pública, conforme foi salientado na introdução.

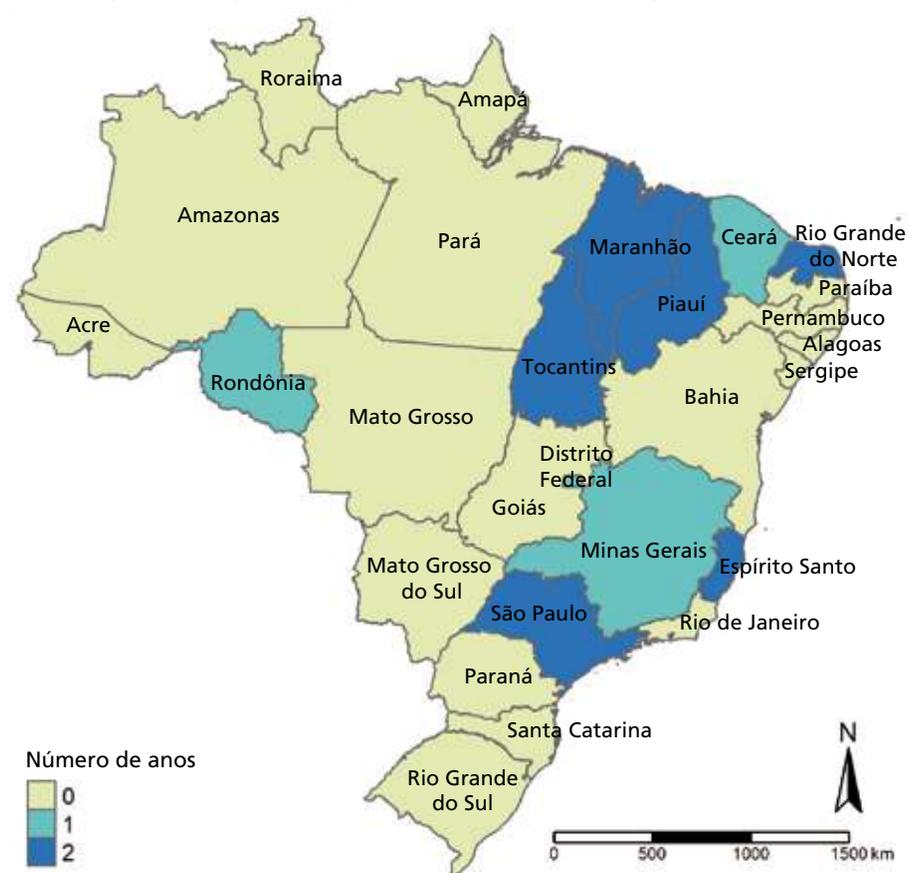
Os TCEs que utilizaram o IEGE, em 2018, foram os do estado do Ceará, do Espírito Santo, do Maranhão, de Minas Gerais, do Piauí, do Rio Grande do Norte, de Rondônia, de São Paulo e do Tocantins, além do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Em 2019, alguns desses órgãos de controle não replicaram o novo índice, pois sua continuidade ocorreu apenas nas cortes de contas dos estados do Espírito Santo, do Maranhão, do Piauí, do Rio Grande do Norte, de São Paulo e do Tocantins. O mapa 1 mostra os estados cujos TCEs adotaram o IEGE, bem como se o índice foi utilizado em 2018, 2019 ou em nenhum dos anos.

Por seu turno, quanto à disponibilização de resultados apresentados pelos tribunais de contas, verificou-se que as instituições que disponibilizam documentos explícitos sobre o IEGE foram as de Minas Gerais, do Espírito Santo, de São Paulo, do Piauí e do Tocantins. Curiosamente, o TCESP, embora tenha apresentado o modelo, ainda não divulgou os resultados.

É importante destacar que esses relatórios não foram englobados na prestação de contas anuais dos governadores, que é o principal parecer emitido pelos tribunais de contas enviado para a Assembleia Legislativa. De modo geral, os resultados foram dispostos em um relatório distinto, abrangendo somente assuntos referentes ao novo indicador para o estado em questão, sem ter qualquer desdobramento legal imediato.

MAPA 1

Adoção do IEGE pelos TCEs, por número de anos de utilização (2018-2019)



Elaboração dos autores.

Obs.: 1. O ano 1 é 2018, e o ano 2, 2019.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Além disso, a análise da divulgação dos resultados mostra que somente os TCEs do Espírito Santo e do Piauí disponibilizaram relatórios de resultados sobre o IEGE para ambos os exercícios (2018 e 2019). Minas Gerais divulgou o relatório sobre o IEGE para o ano de 2018, e o Tocantins, para 2019. Assim, em apenas quatro dos dez estados que adotaram o IEGE houve efetivamente divulgação de resultados, como se mostra no mapa 2.

MAPA 2

Disponibilidade anual do IEGE, por número de anos em que houve divulgação (2018-2019)



Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Minas Gerais divulgou o relatório sobre o IEGE para 2018, e o Tocantins, para 2019.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Como se pode observar, além de uma heterogeneidade metodológica que incide diretamente sobre o escopo do IEGE, há uma variedade na frequência com que o indicador é levantado. Igualmente, seguem existindo desafios para torná-lo acessível, de forma que a sociedade possa exercer seu papel de *accountability* vertical, que está entre os mais importantes papéis incorporados recentemente como atribuição dos órgãos de auditoria pública externa. Na medida em que os resultados não são utilizados no julgamento das contas dos governadores, a transparência é fundamental para que esta política pública de *accountability* cumpra ao menos o papel de oferecer aos cidadãos subsídios para o julgamento político dos agentes públicos.

Entre os seis critérios de análise da governança pública apontados na introdução do capítulo e tidos aqui como fatores multidimensionais de avaliação da efetividade, apenas um refere-se à eficiência dos resultados diretos: *efetividade governamental*. Os demais critérios estão direcionados para o fornecimento de informações, a participação e a avaliação de conformidade. São eles: *força da lei; voz e prestação de contas; controle da corrupção; estabilidade política; e regulação econômica*. Esta questão da transparência será melhor descrita na próxima seção.

## 5 ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO IEGE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Nesta seção, são apresentados os resultados obtidos a partir da análise das informações disponibilizadas pelos dez tribunais de contas que adotaram o indicador sob coordenação do IRB, a saber, os dos estados do Ceará, do Espírito Santo, do Maranhão, de Minas Gerais, do Piauí, de São Paulo, do Rio Grande do Norte, de Rondônia e do Tocantins, mais o do Distrito Federal. Ressalte-se que São Paulo usou um modelo próprio, desenvolvido de forma independente dos demais Tribunais de Contas. Em sua abordagem, o TCESP não possui seis eixos (áreas de atuação pública), uma vez que não há um indicador específico para desenvolvimento (TCESP, 2021b). Com base nos dados disponibilizados nos sites dos órgãos de controle, buscou-se analisar a divulgação de informações e a documentação produzida, a fim de se inferir a relevância do indicador para as atividades de auditoria junto aos governos estaduais. Apenas como síntese da aplicação do IEGE pelo Brasil, a tabela 1 faz um comparativo entre os estados que de alguma forma usaram o índice.

TABELA 1  
**Utilização e divulgação do IEGE pelos estados (2018-2019)**  
(Em número de anos em que houve utilização ou divulgação)

Unidade da Federação	Anos de utilização	Anos de divulgação
Ceará	1	0
Distrito Federal	1	0
Espírito Santo	2	2
Maranhão	2	0
Minas Gerais	1	1
Piauí	2	2
São Paulo	2	0
Rio Grande do Norte	2	0
Rondônia	1	0
Tocantins	2	1

Elaboração dos autores.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE Ceará) utilizou o IEGE no exercício de 2018, contudo os resultados do indicador não constam no relatório anual de prestação de contas do governo deste ano, além de não terem produzido efeitos diretos na gestão pública. Na análise do Ministério Público de Contas junto ao TCE Ceará, houve menção que não resultou em mudanças no parecer final. O caráter do uso foi informativo. Além disso, buscando-se no *site* da instituição, não se encontram mais informações sobre sua utilização.<sup>6</sup>

No caso do TCDF, o IEGE foi utilizado apenas em 2018, optando-se por descontinuar-lo. Alegou-se, para esta decisão, a falta de pessoal na área-fim do tribunal, assim como a incompatibilidade do calendário combinado entre o órgão e o IRB para a apresentação dos resultados. Vale lembrar que o Distrito Federal se constitui em ente político *sui generis*, com características de estado e de município. Assim, a instituição acabou por adotar o IEGM, que considera a mensuração de desempenho de realidades municipais.

De toda maneira, não é demais registrar que, sem a aplicação dos procedimentos de validação, não existem garantias de que as notas apresentadas espelhem a realidade do Distrito Federal, o que impacta negativamente a fidedignidade e a comparabilidade dos indicadores apurados. Em razão dessas lacunas, a apuração do IEGM no Distrito Federal pouco tem contribuído para o controle social e para os processos de trabalho desta corte, de forma a subsidiar fiscalizações afetas aos temas de cada dimensão que compõe o referido índice. Diante da escassez de recursos organizacionais, e não sendo possível aprimorar as práticas atuais utilizadas para a validação dos dados e a apuração dos indicadores, a principal consequência é que os resultados obtidos agrem pouco valor às atividades do controle externo.

Em Minas Gerais, o TCEMG fez a apuração do IEGE em 2017 e a divulgação em 2018. O órgão apresentou relatório no qual, embora o objetivo do IEGE seja de aferir a efetividade da gestão governamental, o resultado do índice mostrou com mais ênfase aspectos sobre a existência e a qualidade dos processos implementados pela instituição. O relatório indica as especificidades do novo índice, bem como a posição na qual o estado de Minas Gerais se enquadra. A nota final do IEGE foi de 74,30, sendo a sua discriminação por dimensão apresentada na tabela 2. A escala do IEGE vai de 0 a 100, dividida nas faixas A, B+, B, C+ e C. No entanto, em nova consulta ao *site* da instituição, não há mais notícias sobre a utilização do indicador.<sup>7</sup>

6. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/component/search/?searchword=IEGE&searchphrase=all&Itemid=533>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

7. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

TABELA 2  
Resultados do IEGE em Minas Gerais (2017)

Dimensão	Número de quesitos	Peso da dimensão (%)	Pontuação no IEGE <sup>1</sup>	Resultado para o cálculo do IEGE <sup>2</sup>	Faixas de resultado <sup>3</sup>
i-Planej	40	10	86	8,6	B+: Muito efetiva
i-Fiscal	40	10	69	6,8	B: Efetiva
i-Educ	38	20	79	15,8	B+: Muito efetiva
i-Saúde	50	20	66	13,2	B: Efetiva
i-Segp	37	20	66	13,2	B: Efetiva
i-Amb	43	10	74	7,4	B: Efetiva
i-Des	46	10	93	9,3	A: Altamente efetiva
Pontuação global do IEGE				74,30	

Fonte: TCEMG. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Numa escala de 0 a 100.

<sup>2</sup> Após ponderação pelo peso da dimensão, que são os seguintes: 20% para as dimensões *i-Educ*, *i-Saúde* e *i-Segp*; e 10% para o *i-Amb*, *i-Des*, *i-Planej* e *i-Fiscal*.

<sup>3</sup> As faixas de resultado são: a nota é A, caso a nota final do IEGE  $\geq 90$  e ao menos quatro índices componentes tenham nota A individualmente, incluindo os índices *i-Saúde* e *i-Educ*. A nota é B+ quando o IEGE  $\geq 75 < 90$ ; B quando o IEGE  $\geq 60 < 75$ ; C+ quando o IEGE  $\geq 50 < 60$ ; e, por fim, C quando IEGE  $< 50$ .

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) não disponibilizou em seu *site* nenhum relatório sobre a aplicação do IEGE.<sup>8</sup> Entretanto, há uma página direcionada somente a este tópico, o que parece indicar que haverá conteúdo no futuro. É possível encontrar versões dos manuais de aplicação do IEGE, bem como a Instrução Normativa nº 66/2019/TCE-RO, a qual afirma que o governo estadual deverá responder aos questionários do IEGE anualmente, visando avaliar e fomentar o aperfeiçoamento das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, além de contribuir com o aperfeiçoamento do controle social. Não há, contudo, qualquer manifestação de realização e muito menos de divulgação de resultados.

Estes quatro tribunais de contas (TCE Ceará, TCDF, TCEMG e TCE-RO) realizaram a mensuração do indicador apenas uma vez. Os demais tribunais o utilizaram duas vezes, mas não necessariamente divulgaram resultados (tabela 1).

O Tribunal de Contas do Estado de Espírito Santo (TCE-ES) realiza a aplicação do IEGE anualmente por meio da aplicação de questionários eletrônicos (Sistema LimeSurvey). A coleta abrange as dimensões avaliadas e formuladas no âmbito da Rede Indicon, sob coordenação do IRB. O relatório produzido por este tribunal apresenta indicadores do IEGE buscando avaliar o desempenho da gestão estadual e identificar as melhores práticas. Assim, o TCE-ES e o Tribunal de Contas do Estado de Piauí (TCE-PI) são os dois únicos que utilizam o IEGE

8. Disponível em: <<https://tceroc.br/?s=IEGE>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

e disponibilizam relatórios completos acerca do novo índice e suas dimensões para os exercícios de 2018 e 2019. O estado do Espírito Santo, por exemplo, obteve nota *B+* no IEGE, o que caracteriza sua administração como muito efetiva, conforme os critérios utilizados pelo próprio índice para fins de mensuração de resultados. Não há *website* ou outra forma mais direta de disponibilização.<sup>9</sup>

No TCE do Piauí, o IEGE foi aplicado em 2018 e 2019. Em se tratando de acesso ao cidadão, o TCE-PI disponibilizou em seu *site* o *Relatório de Levantamento* do IEGE de 2019, o qual abarca o resultado do novo índice tanto para o exercício de 2018 quanto para o de 2017. O tribunal, inclusive, possui um sítio para a divulgação do indicador.<sup>10</sup>

Na experiência do Tribunal de Contas do Estado de Rio Grande do Norte (TCE-RN), em 2018 e 2019, a informação que consta de seu *site* é que a adoção do IEGE foi integralmente concretizada. Contudo, não foi possível encontrar nenhum relatório com os resultados acerca desse índice disponível no sítio, de modo que não se torna possível realizar análises acerca da efetividade da gestão estadual por meio do IEGE. Há, entretanto, um sítio explicando o indicador, detalhando o manual etc., mas sem referência de data.<sup>11</sup>

Em São Paulo, o TCESP informou que inúmeros órgãos e entidades da administração pública estadual não indicaram respondentes para o preenchimento do questionário em 2018. Diante disso, apesar de o estado possuir um excelente manual atualizado do IEGE em seu sítio, não foi disponibilizado nenhum relatório com os resultados do novo índice, para qualquer ano de exercício, já que centenas de instituições ainda não responderam ao formulário. Vale ressaltar que o IEGE de São Paulo não adota as variáveis de meio ambiente e desenvolvimento econômico em sua métrica, e analisa apenas as demais cinco dimensões do índice.<sup>12</sup>

O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO) utilizou o IEGE tanto no exercício de 2018 quanto no de 2019, mas só disponibilizou relatório sobre este último ano. Além disso, o IEGE adotado só analisa cinco dimensões, não englobando meio ambiente e desenvolvimento econômico. Por meio do relatório, é afirmado que essas dimensões foram selecionadas a partir de sua posição estratégica no contexto das finanças públicas. A título de ilustração, o resultado alcançado pelo estado do Tocantins foi *C+* (57%), o que significa uma gestão pública em fase de adequação. O tribunal possui um sítio sobre o indicador, com

9. Disponível em: <<https://paineldecontrole.tcees.tc.br/>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

10. Disponível em: <<https://www.tce.pi.gov.br/control-externo/iege/>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

11. Disponível em: <<http://www.tce.rn.gov.br/IEGE/Index>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

12. As sete dimensões que compõem o índice estão descritas no quadro 1, na seção 4.

informações sobre a metodologia empregada, a realização da medição e os resultados obtidos até 2019.<sup>13</sup>

Por fim, há estados onde inexistem relatórios. No Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA), não há nenhum relatório em que conste o IEGE referente aos anos de 2019 e 2018 em seu site. Além disso, este tribunal prorrogou até 1º de junho de 2021 o prazo para a apresentação ao órgão de controle externo das prestações e das tomadas de contas referentes ao exercício financeiro de 2020.<sup>14</sup>

## 6 O ENFORCEMENT DO IEGE

Nesta seção, analisamos o uso do IEGE pelos tribunais de contas nos quatro estados brasileiros que o aplicaram em 2018 e 2019, bem como examinamos se o indicador possui *enforcement* sobre a avaliação das contas dos governos estaduais. Conforme determina a CF/1988, todo governador deve ter suas contas revisadas pelo tribunal de contas. Os procedimentos são geralmente definidos de forma ampla pela legislação estadual e detalhados no regimento interno do tribunal. Como foi visto na quarta seção, apesar de a maioria adotar um questionário-padrão, não há uniformidade na frequência com que este foi aplicado nem na transparência dos dados. Desse modo, não existe uma base comparativa e, na maior parte dos estados, avaliam-se questões que não dizem respeito às atividades-fim dos órgãos públicos de auditoria.

Na maioria dos estados, o gabinete do governador deve enviar um relatório sessenta dias após a abertura da legislatura, que geralmente ocorre no início de fevereiro. O relatório consiste em uma avaliação geral, comparável à mensagem do Estado da Nação (State of the Union) na tradição dos Estados Unidos, embora no caso brasileiro nenhum discurso seja feito pelos chefes dos Executivos estaduais. A cada ano, um conselheiro é escolhido – geralmente, por rodízio, ou, em alguns estados, por atribuição aleatória – para ser o relator que fará a avaliação das contas. Todo o processo deve ser concluído normalmente após sessenta dias da chegada do relatório ao tribunal.

Nesse período, é formada uma comissão técnica composta por membros da Secretaria de Controle Externo ou órgão equivalente para auxiliar o relator na formulação de outro relatório técnico. Esta comissão costuma analisar toda a documentação apresentada pelo governador, bem como dados e informações sobre o cumprimento das metas previstas em lei. Havendo indícios de irregularidade, o governador poderá apresentar defesa em trinta dias. Com o relatório técnico pronto, o relator encaminha todos os documentos ao Ministério Público de Contas,

13. Disponível em: <<https://www.tce.to.gov.br/sistemas/iege>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

14. Disponível em: <<https://www.tcema.tc.br/index.php/noticias/2022-iege-diagnostico-da-gestao-estadual-passar-impacto-na-apreciacao-das-contas-do-governo-do-estado-a-partir-deste-ano>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

que deve emitir parecer favorável ou desfavorável. Em alguns estados, a Secretaria de Controle Externo também emite parecer após o Ministério Público de Contas.

Por fim, é convocada uma sessão em plenário para que os demais conselheiros possam emitir seus pareceres com base no relatório apresentado pelo relator. O relatório final e o parecer – favorável ou desfavorável – são encaminhados à Assembleia Legislativa, que só pode alterá-lo se houver maioria qualificada de dois terços dos deputados estaduais. Uma decisão negativa suspende os direitos políticos do governador e pode levar a um processo de *impeachment*. Todavia, a decisão final do Poder Legislativo, que é soberana em relação às dos TCEs, pode ser alvo de contestação judicial.

No Maranhão, o julgamento de contas mais recente pelo Legislativo ocorreu em 2017, antes da realização do indicador.<sup>15</sup> Situação similar foi encontrada no Piauí, onde em 2019 se analisavam as contas de 2015, não tendo sido encontrada qualquer informação sobre julgamento posterior,<sup>16</sup> assim como no Rio Grande do Norte, em que em 2019 se julgavam as contas de 2017.<sup>17</sup> No Espírito Santo, nas contas de 2019, que abrigariam dois anos de resultados, não há qualquer menção ao IEGE.<sup>18</sup> O mesmo ocorre com o Tocantins.<sup>19</sup> Por fim, em São Paulo, no julgamento das contas de 2019, há uma única menção ao IEGE no relatório que, contudo, não é levada ao parecer final.

No indicador de qualidade do Controle Interno no IEGE – Índice de Efetividade da Gestão Estadual –, parte dos quesitos retratou inadequações, destacadamente nas: estruturação do sistema; observância às normas de auditoria interna e legislação; falta de transparência ativa; formalização de avaliações para o cumprimento de metas das peças orçamentárias e controle de operações de crédito (TCESP, 2020, p. 159).

É, evidente, portanto, que o *enforcement* do indicador é baixo, e que as suas consequências para a administração pública são muito diminutas, virtualmente inexistentes. Isto confirma que, apesar de as avaliações de efetividade terem começado a ser utilizadas na avaliação da gestão pública, ainda não contam como critério de aprovação ou rejeição das contas, algo que também se repete no julgamento das contas municipais. Isto pode ser devido à heterogeneidade na aplicação do IEGM, e também ao fato de – exceto no TCESP – ele não se restringir às informações concernentes às atividades-fim dos TCEs. Um maior alinhamento metodológico entre os estados e em relação à natureza do trabalho

15. Disponível em: <<https://www.tcema.tc.br/index.php/noticias/2478-parecer-previo-do-tce-propoe-aprovacao-das-contas-de-2020-do-ex-governador-flavio-dino>>.

16. Disponível em: <<https://www.tce.pi.gov.br/sessao-plenaria-extraordinaria-09-05-2019-contas-do-executivo-do-estado-do-piaui/>>.

17. Disponível em: <<http://www.tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/3762#gsc.tab=0>>.

18. Disponível em: <<https://www.tcees.tc.br/consultas/contas-do-governador/>>.

19. Disponível em: <<https://bit.ly/3XDlm7C>>.

dos órgãos de auditoria pública externa poderia abrir caminho para o uso dos índices no julgamento das contas dos governos estaduais. Nesse sentido, além de a utilização do IEGE ser reduzida para a avaliação das contas governamentais, seus indicadores têm baixo *enforcement* sobre a gestão e os resultados dos governos estaduais. Desse modo, as consequências legais para a administração pública estadual seguem valendo-se, sobretudo, de seus procedimentos usuais, focados na avaliação de contas *stricto sensu*, para, inclusive, poder exercer seu papel punitivo, se julgado necessário.

## 7 CONCLUSÃO

Esta pesquisa mostra que a atuação dos TCEs no ciclo das políticas públicas gerenciadas pelos governos estaduais, especialmente na fase da avaliação institucional, é uma realidade desigual. Ressalte-se que existem dezessete TCEs que ainda não ingressaram no processo de adoção do IEGE. Este capítulo buscou analisar a forma de atuação do controle externo no ciclo de políticas públicas, com base na proposta do IEGE para avaliar a qualidade da governança. A análise empírica evidenciou que esta prática ainda precisa se expandir e apresentar continuidade, pois houve um decréscimo quando comparamos o segundo ano da aplicação do indicador com o primeiro. Mesmo que se expanda o uso do IEGE, segue não sendo claro com que abrangência, profundidade e prioridade ele será utilizado, diante das atribuições centrais voltadas a analisar as contas governamentais como eixo de atuação. Contudo, tendo por base as dimensões e os indicadores propostos no modelo utilizado pelo TCESP, é possível inferir que o alcance potencial das auditorias no âmbito das políticas públicas é bastante amplo, em face da diversidade de dimensões e variáveis que compõem o IEGE. A discussão empírica baseada na análise documental mostrou que este tipo de prática está alinhado às iniciativas adotadas pelo TCU, que, por sua vez, segue modelos similares aos adotados em vários países (Grin, 2020a).

A lógica multidimensional do IEGE e as várias frentes de avaliação que são propostas também são justificadas como mecanismos para incrementar a eficiência do gasto público, a qualidade das políticas públicas e a responsabilização por resultados (Power, 2005; Barzelay, 1997), sobretudo no que tange ao aprimoramento institucional voltado para a *accountability* vertical, seguindo os critérios de governança pública. Nessa linha, conforme a experiência internacional, as cortes de contas vêm assumindo atribuições que as colocam em uma posição para avaliar o quanto os governos se organizam para gerar valor público por meio de suas atividades, conforme uma compreensão de que as SAIs representam o interesse social e coletivo. Este é o mesmo debate que, no bojo da NGP, conecta as tradicionais funções de avaliação de conformidade às exigências de avaliação dos resultados das políticas públicas (Bonollo, 2013; Cooper, 2003; Pereira, 2019; Caiden e

Caiden, 2001; Osborne e Gaebler, 1998). Esta concepção também evoluiu para dar conta de uma dimensão institucional e organizacional, pensando o ciclo de políticas públicas como imerso numa complexa teia de relações entre os atores envolvidos (Cavalcante, 2018).

O diálogo dessa visão que sustenta serem as SAIs órgãos com responsabilidades sobre as entregas da gestão pública, e não apenas sobre seus processos financeiros e administrativos, está em linha com o debate sobre modelos de gestão capazes de atingir resultados em vez de orientados apenas por atividades burocráticas (Clad, 1998; Kettl, 1997). O IEGE apoia-se nesta compreensão, visando gerar elementos que subsidiem a avaliação do aparato institucional de implementação das políticas públicas. O índice estimula os TCEs a expandirem suas atividades no âmbito do *policy making* governamental a fim de contribuir para ampliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações, e para melhorar a transparência, ao tornarem públicos os resultados das políticas públicas (Clad, 1998, p. 16). Por esta perspectiva, o IEGE se constitui como instrumento de auditoria para mensurar a *performance institucional* na ação dos governos (Pollitt e Summa, 1999; Barzelay, 1997; Bawole e Ibrahim, 2016). E este processo tanto busca indicadores oriundos da contabilidade financeira como aqueles associados com o desempenho das atividades governamentais (Mendez e Bachtler, 2011; Pollitt e Summa, 1999).

A iniciativa do IEGE, além de reproduzir práticas similares do TCU e de outros países, também foi incentivada pelas medidas voltadas a modernizar o Estado brasileiro, em especial uma gestão mais focada em resultados (Fernandes e Teixeira, 2020). Afora isso, a CF/1988 também criou incentivos para que o controle social dos agentes públicos fosse valorizado (Avritzer, 2007; Pires e Vaz, 2012). Esta tarefa foi assumida pelas cortes de contas com o argumento de que seu papel é representar a sociedade para que esta exerça controle sobre a administração pública. O IEGE é um exemplo de instrumento alinhado com esta visão que destaca a necessidade de ampliar a transparência na administração pública por meio de indicadores de resultados. Cortes de contas foram assumindo um discurso pautado pela modernização gerencial da administração pública, voltada para aumentar a governança do Estado e sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, e para prestar serviços públicos de melhor qualidade e ser mais transparente, participativa e responsável (Grin, 2020b; Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009; English *et al.*, 2010; Skærbæk, 2009; Bonollo, 2013). O IEGE analisado neste capítulo é uma iniciativa que representa essa concepção sobre o papel que as cortes de contas esperam exercer no âmbito da gestão pública, razão pela qual justifica-se descrever a realidade de sua implantação nos estados brasileiros.

Vale destacar várias iniciativas das SAIs preocupadas com a questão do desenvolvimento sustentável, desde a *Declaração de Moscou*, carta elaborada a partir dos debates no XXIII Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Incosai, 2019), até manifestações realizadas no Brasil, como a *Carta do VII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas* (ENTC, 2020) e a *Carta de Foz do Iguaçu* (I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas) (CITC, 2019). Em todas elas, o foco é uma interface entre a qualidade institucional avaliada pelas SAIs e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

Entre os TCEs, destaca-se o fórum Observatório do Futuro, do TCESP, voltado para investigar como avaliar a sustentabilidade via IEGM. Como foi sugerido na primeira publicação do IEGM nacional (IRB, 2016), em vez de adicionarem-se indicadores socioeconômicos entre os que formam o índice para a avaliação do capital humano (Sen, 2000), uma alternativa que preserva a especificidade de medição do capital social (ou institucional) do IEGM e do IEGE é trabalhar a correlação entre estes índices e outros, como o Índice de Desenvolvimento Estadual. Construir um índice específico para a qualidade institucional preenche uma lacuna deficitária para outras avaliações que não as dos tribunais de contas, fatores cada vez mais reconhecidos como fundamentais para a análise do desenvolvimento (Acemoglu e Gallego, 2014). O campo de estudos sobre *accountability* na gestão pública, e no seu interior o papel das cortes de contas, vem avançando de forma desigual no país. A experiência do IEGE mostra que tais pesquisas precisam expandir-se na direção de mensurar o desempenho organizacional, sobretudo em âmbito subnacional. O presente trabalho busca contribuir com este debate, ainda que limitado a uma pesquisa documental.

No entanto, a análise do IEGE e da sua aplicação em dez tribunais de contas mostra que, dada sua descontinuidade, não é possível afirmar que se trate de um indicador efetivo para responder aos desafios de contribuir para qualificar a transparência e a *accountability* da gestão pública estadual. Ademais, a não aplicação regular do IEGE também dificulta que a sociedade se aproprie das informações para poder exercer, como previsto, seu papel de controle social vertical sobre as ações governamentais.

Futuras investigações podem ampliar esta incipiente agenda de pesquisa, por exemplo, entrevistando os profissionais dos TCEs responsáveis pela realização das auditorias nas políticas públicas, bem como representantes da sociedade civil que interagem com a avaliação de desempenho e mais especificamente com o IEGE. Da mesma forma, convém conhecer como os gestores públicos avaliam este tipo de atuação das cortes de contas em um universo que diz respeito à ação governamental não quanto à sua legalidade, mas quanto à eficácia e à efetividade

de suas iniciativas. Outro tema importante na agenda de pesquisa é analisar a própria construção do IEGE, uma vez que, dado seu baixo poder de *enforcement*, sua descontinuidade e sua composição baseada em muitos indicadores de insumos, processos e produtos, geram-se dúvidas sobre se ainda persiste nas cortes de contas um foco na análise de procedimentos e não na gestão e seus resultados.

Neste capítulo, não há espaço para abrir uma adicional e relevante frente de análise sobre a composição do IEGE em suas dimensões e indicadores constitutivos nos aspectos de gestão, insumos e resultados. Contudo, a discussão realizada indica que há lacunas e fragilidades na abordagem dos tribunais de contas, por meio do IEGE, não apenas porque sua lógica institucional ainda pode ser influenciada por avaliações de contas *stricto sensu*, mas também pelo fato de o índice gerar menos recursos que o necessário para uma efetiva avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, considerando-se o objetivo deste capítulo, a forma como o IEGE está estruturado contribui pouco para a atuação do controle externo, visando ampliar a qualidade das políticas públicas. De todo modo, não ter avançado nessa análise é uma limitação desta pesquisa, dada sua relevância para a melhor compreensão do índice.

Observa-se que a agenda de pesquisa sobre essa temática é bastante ampla, mas aponta para uma mesma direção em todas as possibilidades de investigação: a atuação e o efeito da presença cada vez maior dos TCEs na avaliação das políticas públicas, que vem ampliando suas atividades no âmbito da atuação dos órgãos conformadores do sistema de controle externo sobre a administração pública no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ACEMOGLU, D; GALLEGO, F. A.; ROBINSON, J. A. Institutions, human capital and development. **Annual Review of Economics**, v. 6, p. 875-12, 2014.
- ARRETCHE, M. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, 2020.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- BARROS, C. C. *et al.* Avaliações de programas públicos realizadas pelo TCU na área de saúde. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 14, n. 41, p. 20-32, 2015.

BARZELAY, M. Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD. **Governance**, v. 10, n. 3, p. 235-260, 1997.

BAWOLE, J. N.; IBRAHIM, M. Contesting claims on measuring performance in the public sector using performance audits: evidence from the literature. **Public Organization Review**, v. 16, n. 3, p. 285-299, 2016.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 4, p. 5-45, 1998.

BONOLLO, E. National audit courts in a public sector under stress: from “watchdog” to “sheepdog” function. *In*: INTERNATIONAL BUSINESS RESEARCH CONFERENCE, 22., 2013, Madrid. **Proceedings...** Madrid: WBI, 2013. p. 9-10.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

CAIDEN, G. E.; CAIDEN, N. J. Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. **Revista do Serviço Público**, ano 52, n. 1, p. 78-102, 2001.

CAVALCANTE, P. Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 17-23, dez. 2018.

\_\_\_\_\_. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. *In*: CAVALCANTE, P.; SILVA, M. (Org.). **Reformas do estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 39-54.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. El Estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. **Gestión y Política Pública**, v. 14, n. 3, p. 557-598, 2005.

CITC – CONGRESSO INTERNACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Carta de Foz do Iguaçu**. Brasília: CITC, 2019. Disponível em: <[https://irbcontas.org.br/wpfd\\_file/doc07-carta-de-foz-do-iguacu-i-citc/](https://irbcontas.org.br/wpfd_file/doc07-carta-de-foz-do-iguacu-i-citc/)>.

CLAD – CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. **Una nueva gestión pública para América Latina**. Caracas: Clad, 1998. Disponível em: <<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>>.

COOPER, D. Special issue on performance audit in public sector. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 14, n. 1-2, 2003.

CRUZ, N. F. da; MARQUES, R. C. Structuring composite local governance indicators. **Policy Studies**, v. 38, n. 2, p. 109-129, 2017.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.; CARVALHO, M. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

ENGLISH, L. M. *et al.* Performance audit of the operational stage of long-term partnerships for the private sector provision of public services. **Australian Accounting Review**, v. 20, n. 1, p. 64-75, 2010.

ENTC – ENCONTRO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Carta do VII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas**. [s.l.]: ENTC, 2020. Disponível em: <[https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Carta-do-VII-Encontro-Nacional-dos-TC\\_v\\_final.pdf](https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Carta-do-VII-Encontro-Nacional-dos-TC_v_final.pdf)>.

FAUSTO, B. **A concise history of Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FERNANDES, G. A. A.; TEIXEIRA, M. A. Accountability ou prestação de contas, CGU ou tribunais de contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros. **Base: Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, v. 17, n. 3, p. 456-482, 2020.

GRIN, E. J. **Controle externo e policy making?** Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal. Brasília: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão, n. 2595).

\_\_\_\_\_. A atuação do TCU no *policy making* da administração pública federal: modernização gerencial ou expansão dos papéis do controle externo? In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Ed.). **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília: Ipea, 2020b. p. 415-441.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

HOLLYER, J. R.; ROSENDORFF, B. P.; VREELAND, J. R. **Transparency, democracy, and autocracy: economic transparency and political (in) stability**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

INCOSAI – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Declaração de Moscou**. Curitiba: IRB, 2019. Disponível em: <[https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Declara%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Moscou\\_2019\\_-\\_tradu%C3%A7%C3%A3o\\_livre.pdf](https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Declara%C3%A7%C3%A3o_de_Moscou_2019_-_tradu%C3%A7%C3%A3o_livre.pdf)>.

IRB – INSITUTO RUI BARBOSA. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM Brasil)**. Curitiba: IRB, 2016.

\_\_\_\_\_. **Utilização do IEGE na análise das contas do governador**. Curitiba: IRB, 2018. (Texto de Discussão, n. 04/2018). Disponível em: <<https://redeindicon.wordpress.com/2018/06/05/iege-contas-do-governador/>>.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. **Hague Journal on the Rule of Law**, v. 3, p. 220-246, 2011.

KETTL, D. F. The global revolution in public management: driving themes, missing links. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 16, n. 3, p. 446-462, 1997.

KNILL, C.; BALINT, T. Explaining variation in organizational change: the reform of human resource management in the European Commission and the OECD. **Journal of European Public Policy**, v. 15, n. 5, p. 669-690, 2008.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

MENDEZ, C.; BACHTLER, J. Administrative reform and unintended consequences: an assessment of the EU cohesion policy “audit explosion”. **Journal of European Public Policy**, v. 18, n. 5, p. 746-765, 2011.

MOORE, M. H. Creating public value through private/public partnerships. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. **Proceedings...** Santiago: Clad, 2005.

MORIN, D. Controllers or catalysts for change and improvement: would the real value for money auditors please stand up? **Managerial Auditing Journal**, v. 18, n. 1, p. 19-30, 2003.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Brazil's supreme audit institution: the audit of the consolidated year-end government report**. Paris: OECD, 2012.

\_\_\_\_\_. **Supreme audit institutions and good governance: oversight, insight and foresight**. Paris: OECD, 2016.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1998.

PEREIRA, G. L. M. **O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura**: controlador ou regulador? 2019. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PIRES, R. C. C.; VAZ, A. C. N. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatísticas” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **A public management reform**: a comparative analysis. New York: Oxford University Press, 2000.

POLLITT, C.; SUMMA, H. Performance audit and public management reform. *In*: POLLIT, C.; GIIRE, X.; LODSDALE, J. *et al.* (Ed.). **Performance or compliance?** Performance audit and public management in five countries. New York: Oxford University Press, 1999.

POLLITT, C. *et al.* **Desempenho ou legalidade?** Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

POWER, M. The theory of the audit explosion. *In*: FERLIE, E.; LYNN JUNIOR, L. E.; POLLITT, C. (Ed.). **The Oxford handbook of public management**. New York: Oxford University Press, 2005.

SEN, A. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

SILVA, G. O. da. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal com indutor do aperfeiçoamento da gestão pública nos municípios paulistas. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP**, v. 1, n. 5, p. 65-81, 2020.

SKÆRBÆK, P. Public sector auditor identities in making efficiency auditable: the National Audit Office of Denmark as independent auditor and modernizer. **Accounting, Organizations and Society**, v. 34, n. 8, p. 971-987, 2009.

SKIDMORE, T. E. **Brazil**: five centuries of change. 2. ed. New York: Oxford University Press, 1999.

TCESP – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Contas anuais do governo do estado de São Paulo**: exercício de 2019. São Paulo: TCESP, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3QPrf4>>.

\_\_\_\_\_. **Manual do IEGM 2022**: dados do exercício 2021. São Paulo: TCESP, dez. 2021a. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2022>>.

\_\_\_\_\_. **Índice de Efetividade da Gestão Estadual**. São Paulo: TCESP, 2021b.  
Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-iege>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

FERNANDES, G. A. A. *et al.* The failures of horizontal accountability at the subnational level: a perspective from the Global South. **Development in Practice**, v. 30, n. 5, p. 687-693, 2020.



# Parte 5

Os estados em ação



## HETEROGENEIDADE COMO REGRA: PROVISÃO ESTADUAL DE SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL<sup>1,2</sup>

Elaine Cristina Lício<sup>3</sup>  
Pedro Palotti<sup>4</sup>  
Aérica Meneses<sup>5</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo aborda o papel dos governos estaduais enquanto provedores de serviços de educação, saúde e assistência social. Essas três políticas garantem direitos sociais básicos, a partir da construção de uma estrutura territorialmente capilarizada e conectada a políticas nacionais, de forma a assegurar uniformidade na sua oferta, num contexto de diversidade regional e local.

Embora tenham ocupado papel de destaque na provisão das políticas sociais em boa parte do século XX, os estados vêm gradualmente se desincumbindo dessa atribuição nas últimas décadas, com a ampliação da provisão de serviços a cargo dos governos locais. Esse movimento decorreu do arranjo definido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que, além de conferir *status* de ente federativo aos municípios, apostou na descentralização e em competências compartilhadas enquanto estratégias de universalização da oferta.

Os estudos sobre a nacionalização das políticas universais sob indução federal têm, via de regra, focado na sua municipalização e em como esse processo ampliou a relevância do ente local em nossa Federação (Vazquez, 2014; Machado e Palotti, 2015). Este trabalho lança luz sobre aspecto menos explorado dessa agenda, relativo aos papéis assumidos pelos governos estaduais nesse novo contexto institucional, no qual a responsabilidade pelos serviços básicos foi deslocada

---

1. Este capítulo sintetiza e aprofunda parte do debate sobre a atuação dos governos estaduais na gestão das políticas sociais em andamento no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (Lício *et al.*, 2021a; 2021b).

2. Os autores agradecem os comentários valiosos dos pareceristas anônimos a uma versão anterior deste trabalho, os quais contribuíram para o seu aperfeiçoamento.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <elaine.licio@ipea.gov.br>.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <pedro.palotti@ipea.gov.br>.

5. Consultora no âmbito do convênio de cooperação técnica entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Ipea. *E-mail*: <aericafpm@gmail.com>.

para os municípios, restando, no entanto, parte importante das ofertas sob responsabilidade compartilhada com os entes estaduais, caso do ensino fundamental na educação e das ofertas de média e alta complexidade (MAC) da saúde e assistência social.

Conforme sinalizado em trabalhos anteriores (Licio *et al.*, 2021a; 2021b), postulamos que os estados mantiveram papéis relevantes na provisão de serviços sociais, incumbiram-se do cofinanciamento e foram chamados a responder pela coordenação técnica para que os municípios pudessem estruturar uma oferta própria, embora com significativa variação na maneira como têm de fato assumido essa responsabilidade. Na prática, os governos estaduais seguem respondendo por parcela importante das matrículas dos anos finais do ensino fundamental, dos leitos de internação e da produção hospitalar de MAC na saúde. No caso da assistência social, cuja estruturação enquanto política pública é bem mais recente, a provisão estadual segue incipiente.

Ao problematizar a descentralização a partir da discussão da atuação dos estados nas três políticas, argumentamos que não houve a completa “saída de cena” dos governos estaduais na execução das ofertas, mas sim uma modificação de seu papel e ênfase de atuação (Licio *et al.*, 2021b). Inclusive, no caso dos serviços de maior complexidade, cuja competência pela oferta é compartilhada com os municípios, essa dinâmica tem resultado heterogêneo, sofrendo maior influência de aspectos como demanda local, capacidades instaladas e trajetória de municipalização.

O objetivo deste capítulo é compreender justamente o escopo das responsabilidades estaduais de oferta compartilhadas com os municípios, de modo a caracterizar, no nível das Unidades Federativas (UFs) e regiões, os arranjos resultantes desse compartilhamento, bem como a relevância da provisão estadual dos serviços nas políticas de educação, saúde e assistência social. A pesquisa baseia-se na premissa de que conhecer como o estado de fato exerce sua responsabilidade de provisão da oferta nas diversas UF é importante para se pensar qualquer instrumento de coordenação federativa, no âmbito regional ou nacional, que pressuponha reduzir iniquidades e elevar o padrão de qualidade da oferta das políticas. Desse modo, trata-se de trabalho exploratório e descritivo da atuação estadual em serviços em que desempenham algum papel mais relevante.

Para tanto, tomamos como base a análise documental (regulamentos), a revisão bibliográfica e a consulta a sistemas de monitoramento das políticas de educação, saúde e assistência social. Optamos por bases de dados de registros públicos, com cobertura nacional e que permitissem a sua desagregação por UF: na educação, as bases do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); na saúde, o Sistema de Informações Hospitalares (SIH),

que pertence ao Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Data-sus), do Ministério da Saúde; e, na assistência social, o censo do Sistema Único de Assistência Social (Suas). As variáveis selecionadas foram analisadas por meio de estatística descritiva. Na educação, elegemos os anos finais do ensino fundamental, considerando que a distribuição de matrículas municipais e estaduais nesse segmento tem sido mais equilibrada entre esses dois entes. Na saúde, debruçamo-nos sobre a provisão de internações hospitalares de MAC, cuja parcela significativa vem sendo executada pelos estados, por meio de redes próprias ou contratadas. Na assistência social, analisamos os serviços da proteção social especial de média e alta complexidade, considerando que compete aos estados organizar e ofertar esses serviços nos menores municípios, cuja demanda e estrutura não comportam a estruturação de uma rede própria. Para um retrato recente da atuação dos estados nas três políticas, os dados analisados são de 2019, anteriores, portanto, à pandemia da covid-19, que impactou a gestão dos três níveis de governo e cujos efeitos e mudanças nos resultados das ofertas ainda seguem em estudos.

Adota-se como referência para o conceito de heterogeneidade a observação de diferentes padrões e arranjos de implementação entre os estados brasileiros para provisão de serviços públicos, cuja responsabilidade é compartilhada com os municípios, no caso das políticas sociais consideradas. Nesse sentido, aponta-se para como as UFs, dentro de uma macrorregião, se comportam de maneira similar ou divergente em termos de distribuição da oferta sob responsabilidade estadual e municipal. Embora seja possível também apontar a singularidade de cada estado, o presente estudo almeja discutir as heterogeneidades territoriais de forma mais ampla, por política social. Nesse sentido, não se busca explicar os fatores determinantes da heterogeneidade. O objetivo é somente evidenciá-los, como resultado de distintas trajetórias de implementação das diferentes políticas. Sugerem-se, então, possíveis implicações dos achados para a coordenação federativa que busquem reduzir desigualdades e ampliar a qualidade da oferta dos serviços analisados.

O capítulo se divide em quatro seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, apresentamos a relação existente entre federalismo e níveis de governo, enfatizando as consequências desses conceitos para as políticas sociais. Na terceira seção, analisamos, com o filtro de UFs e regiões, em que medida os estados assumem ofertas cuja responsabilidade compartilham com os municípios. Nas considerações finais, sintetizamos os principais achados e sinalizamos possibilidades de aprofundamento da pesquisa.

## 2 FEDERALISMO E NÍVEIS DE GOVERNO: DEFINIÇÃO CONCEITUAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

O entendimento do conceito de federalismo é relevante como chave analítica para a compreensão de fenômenos de natureza política que envolvem os diferentes sistemas políticos. Como argumenta Souza (2008), federações e federalismo são coisas distintas. Enquanto as federações são arranjos político-institucionais concretos, correspondendo a trajetórias históricas particulares, o federalismo reúne diversas perspectivas teóricas aplicáveis aos sistemas políticos. Para a discussão que aqui enfoca os níveis de governo, destacamos três componentes principais: i) federalismo como pacto; ii) federalismo como descentralização de serviços públicos; e iii) federalismo como ideologia.<sup>6</sup>

Em sua origem, o federalismo remete a pactos que organizam barganhas entre elites políticas (Elazar, 1987). Na sua acepção mais básica, o federalismo compreende a existência de mais de um governo sobre o mesmo território, o que confere aos arranjos federativos um caráter de interdependência (Arretche, 2000; Abrucio, 2005). O pacto federativo assume, por um lado, o princípio da unidade – ou seja, o mesmo governo no território – e, por outro lado, o princípio da autonomia interna – que prevê a possibilidade de governos subnacionais com autonomia para atender cidadãos em porções específicas do território. Desse modo, temos a convivência de “regras próprias e regras partilhadas”, na concepção de Elazar (1987). O federalismo, portanto, possibilita a existência de atores políticos em diferentes níveis de governo e interfere nas estratégias de ação disponíveis (Pierson, 1995), a fim de produzir bens públicos (segurança nacional; alocação eficiente de recursos; proteção social; entre outros) cuja apropriação deve se dar pelo conjunto dos entes federados, de modo a evitar comportamentos oportunistas e deserções (Bednar, 2005). Ou seja, almeja-se promover cooperação entre os atores governamentais, engajando-os na provisão de bens públicos, preferencialmente sem apresentar comportamento oportunista ou carona.

Partindo-se para uma acepção mais focada nas políticas públicas, observa-se o significado de federalismo sob o ponto de vista da implementação descentralizada de serviços públicos. Em outras palavras, a existência de federalismo está acompanhada por algum grau de descentralização, que varia entre as federações. Um primeiro enfoque da perspectiva do federalismo como descentralização se dá sob a ótica do federalismo fiscal. Oates (1999) afirma que o governo central deve ter suas responsabilidades sobre a estabilização macroeconômica e redistribuição de recursos via assistência aos pobres, além da provisão de serviços públicos para toda a população do país. Sendo assim, cabe aos níveis descentralizados do

---

6. Souza (2008) argumenta ainda haver uma relação entre federalismo e democracia. Como nosso enfoque é a organização territorial do poder político, não destacaremos essa relação, embora tal discussão seja atual e necessária.

governo a função de prover bens e serviços em suas próprias jurisdições, com base nas circunstâncias e regras locais, levando ao aumento do bem-estar econômico. A ideia de descentralização fiscal tem como base a prerrogativa da oferta dos serviços públicos pelos entes subnacionais.

Além de aspectos fiscais, a descentralização também pode estar condicionada a aspectos políticos. A descentralização política ilustra-se pela ocorrência de maior autonomia aos governos locais na escolha de seus representantes políticos. A existência de mais de um governo em um mesmo território pressupõe algum grau de autonomia política para a auto-organização das elites políticas locais, sem a intervenção do governo central. Essa dinâmica assume importância para o funcionamento das federações, inclusive com a possibilidade de nacionalização de partidos políticos por meio das eleições subnacionais, sem necessariamente disputar as eleições nacionais (Borges, Albala e Burtnik, 2017). A descentralização política, por fim, pode ocorrer inclusive em países unitários, uma vez que se trata de estabelecer um padrão de relações intergovernamentais com ampliação da autonomia territorial, como é o caso da governança descentralizada da Itália moderna (Putnam, 1993).

A descentralização deve remeter aos resultados efetivamente alcançados pelas políticas públicas governamentais. A existência de níveis subnacionais, ao menos teoricamente, aponta para mais proximidade com os cidadãos, convergindo entregas públicas e preferências individuais, além de ganhos de *accountability* e transparência. Há, no entanto, a possibilidade de que uma estrutura governamental multinível seja menos eficiente que o formato unitário quando os serviços implementados não correspondem ao nível mais adequado. Isso pode acarretar perdas de escala e de eficiência (Treisman, 2007). Em muitos casos concretos, ocorrem ainda promessas não cumpridas pela descentralização, como a manutenção de práticas de corrupção e a ausência de controle sobre a ação governamental (Arretche, 1996). A descentralização administrativa assume uma faceta não negligenciável do federalismo, de modo que a sequência histórica entre a descentralização fiscal, política e administrativa em determinada federação possui implicações sobre o grau de autonomia dos entes subnacionais (Falleti, 2005).

Além de significar pacto e barganha entre as elites políticas e remeter a processos de descentralização, o federalismo pode assumir uma faceta ideológica, mais valorativa ou de princípios. Essa conceituação possibilita enxergar a existência “de grande variedade na prática dos princípios federativos, inclusive em contextos em que o sistema federativo não é formalmente adotado. A União Europeia é o exemplo mais claro, ou seja, princípios federativos existem sem a existência da Federação” (Souza, 2008, p. 34). Sem apontar uma lista exaustiva, Souza (2008) argumenta que considerar aspectos ideológicos implica reconhecer a particularidade das circunstâncias históricas, políticas e sociais de cada sistema

político, assim como a persistência de interesses múltiplos. A diversidade, contudo, é apontada como uma das bases valorativas do federalismo.

Sob o ponto de vista das políticas sociais, a ênfase nos níveis de governo é central por tratar da relação entre centro e periferia na produção de políticas públicas. Segundo o entendimento de Wright (2013), há a possibilidade de três modelos de relações intergovernamentais: autoridade coordenada, autoridade inclusiva e autoridade sobreposta/concorrente. O primeiro modelo aponta para a elevada autonomia com delimitação clara do papel dos diferentes níveis de governo. O segundo remete à hierarquia entre os entes federados, com os níveis mais descentralizados subordinando-se ao governo central. O terceiro modelo caracteriza-se por um equilíbrio entre autonomia e hierarquia, apontando para a coexistência de competição e cooperação.

Nos primórdios do arranjo federativo brasileiro, passamos de um império unitário e centralizado para uma primeira república federativa e descentralizada, num contexto de forte autonomia estadual e distribuição de poder regional extremamente desigual, prevalecendo um modelo de autoridade coordenada, no qual cada nível de governo tinha competências diferentes. Desde então, e via de regra, o grau de interação entre os entes federativos para a produção de bens e serviços tem de alguma forma se associado à dinâmica política: períodos de centralização – e um padrão de “autoridade inclusiva” nos termos de Wright (2013) – coincidiram com o predomínio de regimes autoritários (Draibe, 1994), enquanto a descentralização – num padrão de autoridade sobreposta – tem ocorrido com a vigência da ordem democrática (Almeida, 2001).

Se, por um lado, a CF/1988 definiu competências compartilhadas entre os entes federados nas políticas sociais, autorizando-os a fazer ou deixar de fazer um conjunto de ações para proteção social (Arretche, 2004), por outro os trinta anos seguintes à CF/1988 foram dedicados, em sucessivos governos de distintas orientações ideológicas, à construção de instituições que definissem responsabilidades e regras comuns de atuação nas políticas de saúde, educação e assistência social, assim como organizassem os sistemas nacionais (Arretche, 2012; Borges, 2013; Franzese e Abrucio, 2013; Machado e Palotti, 2015; Licio *et al.*, 2021a). Nesse sentido, a CF/1988 lançou as bases da descentralização política e fiscal que, desde então, vêm sendo operacionalizadas por meio de um amplo processo de municipalização que deu forma a esses sistemas nacionais descentralizados.

Além do reordenamento das competências dos entes federativos, que privilegiou o município como executor de políticas sociais, a CF/1988 preconiza esforços que reduzam desigualdades sociais e regionais. Segundo Mendes (2015, p. 7),

os entes federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios – criam e utilizam diversos arranjos institucionais, com mecanismos próprios e comuns, para potencializar os resultados da ação pública nos seus territórios de atuação no provimento de bens e serviços públicos para a sociedade.

São arranjos a esse respeito desde órgãos federais, como as superintendências regionais de desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam), até a definição de critérios redistributivos de recursos pela Federação brasileira, como os mecanismos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e, mesmo com distorções, dos fundos constitucionais direcionados a estados (Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – FPE) e municípios (Fundo de Participação dos Municípios – FPM). Esses são alguns esforços de cumprimento do mandato constitucional de lidar com desigualdades territoriais da Federação, embora essa pauta não tenha o mesmo protagonismo de antes da redemocratização (Rezende, 2013).

Ainda que a descentralização pós-CF/1988 caracterize a Federação como um todo, circunstâncias locais como contexto socioeconômico, estruturas de poder e trajetória institucional podem afetar a velocidade e intensidade desse processo no nível local (Gomes, 2009), em especial nos casos de compartilhamento de competências, caso das políticas sociais. Como resultado, espera-se encontrar diferentes padrões de interação entre os entes federados na provisão desses serviços, não só entre as políticas, mas também entre os níveis de governo (regional/local).

Esta seção teórica pretendeu explicitar alguns elementos que serão centrais para a análise empírica a ser desenvolvida. O primeiro aponta para a importância dos diferentes níveis de governo quando se considera o federalismo. O segundo diz respeito ao desenho do federalismo brasileiro, que emergiu com um conjunto amplo de competências compartilhadas aos entes federados em termos políticos e fiscais, aos poucos sendo mais bem definidas em sistemas nacionais de políticas descentralizadas, em particular nas sociais. Por último, mas não menos importante, o atual modelo de organização federativa segmentou nas políticas públicas a existência ou não de mecanismos ou ferramentas de promoção de maior coordenação e equidade, o que favorece a ocorrência de algum grau de heterogeneidade entre os entes federados.

Na próxima seção, apontaremos para o padrão de organização das políticas sociais do ponto de vista dos estados brasileiros. Sem a existência de mecanismos transversais robustos para dirimir desigualdades, e considerando as trajetórias diferenciadas nos processos de estruturação de cada governo estadual, espera-se encontrar heterogeneidade entre regiões e entre UFs. Se a heterogeneidade é uma característica esperada, dadas as formulações da literatura e a conformação da Federação brasileira, outra questão que se coloca é como ela se manifesta em cada política analisada.

### 3 EM QUE MEDIDA OS ARRANJOS CONSTITUÍDOS PARA OFERTAS SOB RESPONSABILIDADE COMUM A ESTADOS E MUNICÍPIOS CONVERGEM ENTRE REGIÕES E UFs?

Em estudos anteriores (Licio *et al.*, 2021a; 2021b), identificamos certa convergência quanto ao perfil dos serviços a serem executados por cada nível de governo na conformação dos sistemas que organizam a oferta dos serviços analisados. Via de regra, serviços básicos foram municipalizados, enquanto aqueles que exigem estrutura mais complexa para sua oferta foram colocados sob responsabilidade comum dos governos subnacionais.<sup>7</sup>

Para cada política, o arranjo decorrente desse compartilhamento fez com que os entes estaduais assumissem com maior ênfase segmentos específicos de ofertas. Na educação, 41,6% da oferta dos anos finais do ensino fundamental é estadual, em comparação a 42,9% dos municípios. Na saúde, os estados respondem por parte importante da produção de internações hospitalares de MAC,<sup>8</sup> além de dividirem com os municípios a responsabilidade pela gestão dos serviços de saúde, independentemente da execução direta ou indireta, supervisionando 41% e 44% das internações hospitalares, respectivamente, na MAC. No campo da assistência social a situação é anacrônica. Os estados fazem pouco do que deveriam fazer nos serviços de proteção social especial de média e alta complexidade, ao mesmo tempo que mantêm ofertas – serviços da proteção social básica e benefícios eventuais – que, segundo o Suas, já deveriam ter sido municipalizadas (Licio *et al.*, 2021a).

Nesta seção, analisamos a atuação dos estados na provisão de serviços cuja responsabilidade é compartilhada com municípios, constatando como ela tem se materializado nas UFs e regiões do país, de modo a identificar eventuais convergências ou heterogeneidades no grau de relevância da provisão estadual no conjunto dos serviços das três políticas analisadas.

#### 3.1 Educação

Na educação básica, cabe tanto aos estados quanto aos municípios a responsabilidade pela provisão do ensino fundamental, situação que reflete o modelo de autoridade sobreposta nos termos de Wright (1988) e, como tal, permite que ocorra tanto a cooperação quanto a competição no exercício dessa faculdade. A legislação diz que essa competência é prioritária para os municípios, donde inferimos que a atuação dos estados seja de natureza subsidiária, como de fato se verifica, em 2019, nos 25,7% de matrículas estaduais ante os 56,7% municipais nesse nível de ensino.

7. Vale dizer que a maior parte dos municípios brasileiros possui menos de 20 mil habitantes, e muitos não possuem demanda nem capacidade de oferta para prestar determinados serviços.

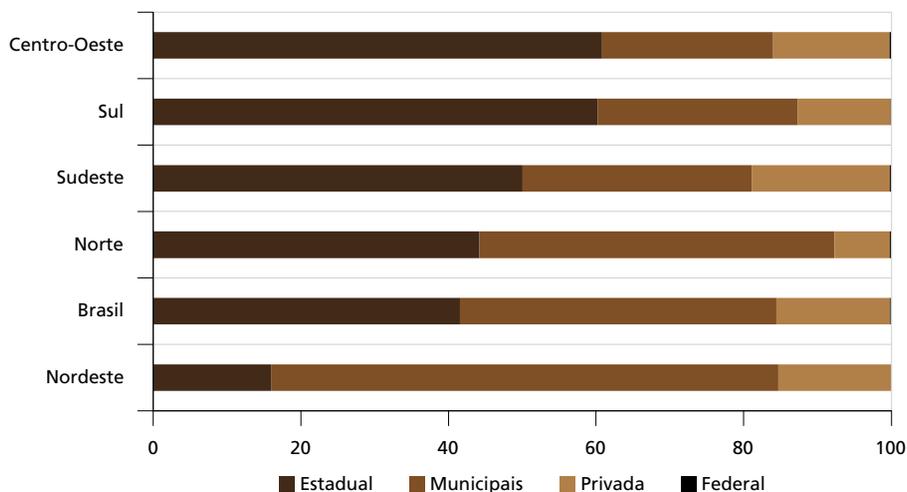
8. Na média complexidade, a execução direta é de 24% municipal e 26% estadual, ao passo que na alta complexidade os valores são de 4% municipal e 18% estadual.

No entanto, o quadro se mostra diferente quando desagregamos os dois ciclos que integram o ensino fundamental. Por um lado, a atuação dos entes estaduais enquanto provedores dos seus anos iniciais (1º ao 5º ano) – com 13,1% das matrículas – é bem inferior aos municípios, que respondem por 67,9%. Por outro lado, a distribuição de matrículas nos anos finais (6º ao 9º ano) pende para os municípios, apenas por uma pequena margem, com 41,6% estaduais e 42,9% municipais. O gráfico 1 mostra como essa responsabilidade pela provisão das matrículas estaduais dos anos finais do ensino fundamental se manifesta nas UFs e regiões.

GRÁFICO 1

**Regiões e Brasil: matrículas nos anos finais do ensino fundamental, por dependência administrativa**

(Em %)



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica, 2019.

O gráfico 1 revela que os estados respondem pela maior parte das matrículas nos anos finais do ensino fundamental em três das cinco regiões – Centro-Oeste (60,8%), Sul (60,2%) e Sudeste (50,0%). Nesses casos, o resultado do processo de municipalização tem preservado parte significativa da provisão desse nível de ensino sob responsabilidade estadual. Nas demais regiões, prevalecem as matrículas municipais, especialmente na região Nordeste, onde os estados ofertam apenas 16% das matrículas. Na região Norte, a proporção entre matrículas de ambas as redes é mais equilibrada, com pequena diferença a favor das municipais.

Vale ressaltar que os percentuais de matrículas sob responsabilidade do setor privado variam em torno da média nacional de 15%, com menor concentração na região Norte (7,5%) e maior na região Sudeste (18,7%). Cabe ponderar que,

na educação básica, não temos a presença do setor público não estatal (a não ser nas creches, que não estão incluídas no ensino obrigatório). Assim, o setor privado na educação difere do seu equivalente na saúde e assistência social, em que presta serviços públicos e gratuitos operacionalizados por organizações da sociedade civil (OSCs). Via de regra, na educação, a matrícula no setor privado é paga por quem usa. São serviços privados contratados pelo cidadão, que abre mão do seu direito de usufruir da oferta pública para acessar vagas disponíveis no mercado, as quais, no entanto, se sujeitam às regulamentações vigentes e são fiscalizadas pelos conselhos de educação.

A tabela 1 desagrega a distribuição de matrículas dos anos finais do ensino fundamental no nível das UFs e permite apurar em que medida o respectivo arranjo converge ou não com esse padrão regional.

**TABELA 1**  
**UFs, regiões e Brasil: matrículas nos anos finais do ensino fundamental, por dependência administrativa**

Região	UF	Total	Estaduais (%)	Municipais (%)	Federais (%)	Privadas (%)
<b>Brasil</b>		<b>11.905.232</b>	<b>41,6</b>	<b>42,9</b>	<b>0,1</b>	<b>15,4</b>
Norte		<b>1.293.990</b>	44,2	48,1	0,2	7,5
	Rondônia	<b>119.340</b>	78,1	14,1	0,0	7,8
	Acre	<b>66.596</b>	82,0	13,3	0,3	4,4
	Amazonas	<b>296.549</b>	46,7	47,3	0,2	5,8
	Roraima	<b>43.579</b>	89,6	3,8	0,5	6,2
	Pará	<b>604.282</b>	21,0	70,0	0,2	8,7
	Amapá	<b>55.645</b>	85,7	5,6	0,0	8,7
	Tocantins	<b>107.999</b>	66,4	26,5	0,0	7,1
Nordeste		<b>3.508.643</b>	16,0	68,7	0,1	15,3
	Maranhão	<b>514.532</b>	4,4	87,2	0,1	8,4
	Piauí	<b>204.410</b>	16,4	70,5	0,0	13,1
	Ceará	<b>536.726</b>	2,8	79,7	0,1	17,5
	Rio Grande do Norte	<b>204.039</b>	28,2	52,8	0,0	19,0
	Paraíba	<b>243.284</b>	27,8	54,7	0,0	17,5
	Pernambuco	<b>556.925</b>	25,6	55,2	0,1	19,0
	Alagoas	<b>209.701</b>	19,4	65,1	0,0	15,6
	Sergipe	<b>146.128</b>	30,0	49,0	0,2	20,8
	Bahia	<b>892.898</b>	15,3	71,1	0,0	13,5

(Continua)

(Continuação)

Região	UF	Total	Estaduais (%)	Municipais (%)	Federais (%)	Privadas (%)
Sudeste		<b>4.563.989</b>	50,0	31,0	0,2	18,7
	Minas Gerais	<b>1.123.287</b>	61,1	27,6	0,1	11,1
	Espírito Santo	<b>221.153</b>	34,2	53,8	0,0	12,0
	Rio de Janeiro	<b>851.850</b>	18,8	52,4	0,7	28,1
	São Paulo	<b>2.367.699</b>	57,5	22,9	0,0	19,6
Sul		<b>1.596.852</b>	60,2	27,1	0,1	12,6
	Paraná	<b>630.821</b>	85,0	1,3	0,1	13,7
	Santa Catarina	<b>392.182</b>	45,8	42,3	0,1	11,9
	Rio Grande do Sul	<b>573.849</b>	42,8	45,1	0,2	11,9
Centro-Oeste		<b>941.758</b>	60,8	23,1	0,2	15,8
	Mato Grosso do Sul	<b>168.290</b>	48,6	40,9	0,3	10,2
	Mato Grosso	<b>212.527</b>	63,3	25,6	0,0	11,1
	Goiás	<b>392.673</b>	59,1	24,1	0,1	16,7
	Distrito Federal	<b>168.268</b>	74,0	0,0	0,7	25,3

Fonte: Inep (2020).

A opção pela maior ou menor concentração da provisão das matrículas dos anos finais do ensino fundamental varia não apenas entre as regiões, mas também, em alguns casos, entre UFs de uma mesma região, sugerindo que a trajetória de estruturação da oferta foi mais influenciada por fatores locais que nacionais ou até mesmo regionais.

Com 60,8% das matrículas, o Centro-Oeste é a região com maior proporção de provisão estadual. Dois dos quatro entes integrantes da região – Mato Grosso (63,3%) e Goiás (59,1%) – seguem proporção similar à da região como um todo. No Mato Grosso do Sul, as matrículas estaduais também predominam, mas em patamar inferior às demais UFs da região<sup>9</sup> (48,6%).

Na região Sul, que conta com patamar de matrículas estaduais (60,2%) próximo ao do Centro-Oeste, o Paraná destoa dos seus demais integrantes, visto que possui uma das maiores taxas de matrículas estaduais do país (85%),<sup>10</sup> cerca de duas vezes maior que seus colegas de região – Santa Catarina (45,8%) e Rio Grande do Sul (42,8%).

A região Sudeste é a mais heterogênea em relação ao arranjo para provisão dos anos finais do ensino fundamental. Seus dois estados mais populosos

9. O outro ente que integra o Centro-Oeste é o Distrito Federal onde não há municípios e, portanto, responde por toda a rede pública da educação básica.

10. No Paraná, parece haver uma espécie de acordo entre as redes para que o estado seja praticamente o único provedor dos anos finais do ensino fundamental. Os municípios respondem por pouco mais de 1% desse segmento.

possuem atuação estadual predominante nesse segmento – São Paulo com 57,5% e Minas Gerais com 61,1% de matrículas estaduais. As duas outras UFs apresentam atuação estadual menos importante – Espírito Santo com 34,2% e Rio de Janeiro com 18,8%. Inclusive, neste último, a atuação estadual chega a ser inferior à do setor privado, que em 2019 chegou a 28,1%, constituindo a maior proporção de matrículas privadas nesse ciclo de ensino entre as UFs do Brasil.

A presença estadual nos anos finais do fundamental na região Norte também é forte em boa parte das UFs, com exceção do estado do Pará, onde apenas 21% das matrículas são estaduais. Estados que já foram territórios federais (Acre, Rondônia, Roraima e Amapá), além do Tocantins – mais recente UF constituída em nossa Federação – ofertam mais de dois terços das matrículas dos anos finais do ensino fundamental. O Amazonas também conta com boa parte das matrículas estaduais desse segmento (46,7%) – apenas 0,5% inferior ao total de matrículas municipais.

A região Nordeste, por fim, é onde os entes estaduais são menos ativos na provisão dos anos finais do ensino fundamental, especialmente no Ceará (2,8%) e no Maranhão (4,4%), os quais respondem por proporção inferior às respectivas matrículas do setor privado (que em 2019 foram 17,5% e 8,4%, respectivamente). Nas demais UFs do Nordeste, a proporção de matrículas estaduais varia entre 15,3% na Bahia e 30% no Sergipe.

Os estados constituem os principais provedores nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, além de alcançar proporção muito próxima das matrículas municipais na região Norte. No entanto, quando analisamos por UF, vemos que apenas em duas regiões há um perfil mais homogêneo, seja em um, seja em outro sentido. No Centro-Oeste, os estados são os principais provedores. Já no Nordeste são os municípios.

Outras UFs seguem padrões distintos das demais colegas de região. No Sudeste, onde predominam as matrículas estaduais, Rio de Janeiro e Espírito Santo se destacam pela maior municipalização. Na região Norte, também com atuação estadual importante, o Pará apresenta mais de três quartos da rede municipalizada.

Analisando-se fora da esfera regional é possível identificar UFs – Roraima, Acre, Amapá e Paraná – que possuem mais de 80% de matrículas estaduais, enquanto apenas no Maranhão as matrículas municipais são superiores a 80%. Em três UFs – Maranhão, Ceará e Rio de Janeiro – as matrículas estaduais são tão marginais que perdem para a rede privada. Amapá, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul possuem uma proporção bastante dividida de matrículas estaduais e municipais – ambas em torno de 40% – o que, a depender da sua distribuição no território, aponta para a relevância da ação coordenadora estadual, de modo a garantir um padrão da qualidade dos resultados educacionais no seu território.

Tal função coordenadora também é relevante nos casos de expressiva municipalização das matrículas, dado que o funcionamento de redes autônomas num mesmo território pode resultar em desigualdades e baixa efetividade da oferta educacional (Licio e Pontes, 2020).

### 3.2 Saúde

Seguindo a orientação da CF/1988 para as demais políticas universais, a saúde priorizou a descentralização com ênfase na municipalização. Enquanto a responsabilidade pela gestão e prestação de serviços da atenção básica é prioritariamente municipal, na assistência de MAC ambulatorial e hospitalar isso depende do modelo de regionalização adotado em cada UF.

Com isso, em termos de provisão de serviços, coube aos estados atuar em caráter de exceção, isto é, em áreas estratégicas ou quando a ausência de serviços municipais assim justificasse. Embora faça sentido em termos de princípios organizativos, nos termos do modelo de autoridade sobreposta de Wright (1988), na prática essa forma de compartilhamento deixa muita discricionariedade aos entes sobre como se organizar, demandando instrumentos de coordenação que incentivem cooperação e complementaridade para que não sejam geradas fragmentação da oferta, omissões e desigualdade na garantia de acesso ao direito à saúde.

Neste capítulo, optamos por analisar a atuação dos estados tanto no seu papel na gestão quanto na provisão de internações hospitalares da MAC. A execução de serviços de uma unidade de saúde pode ser conceituada segundo o agente que o gerencia, que atua com prestador do Sistema Único de Saúde (SUS), o qual pode ser público, privado ou filantrópico. A unidade de saúde que atua nos serviços de MAC, por sua vez, deve estar sob responsabilidade de um único gestor de saúde (que pode ser o estado ou o município), como determina o comando único do SUS no art. 9º da Lei nº 8.080/1990.

Em estudo anterior (Licio *et al.*, 2021b), no qual analisamos a trajetória de estruturação das ofertas estaduais, identificamos que no intervalo de 2014 e 2019 o município foi responsável pela gestão da maior parte do volume de internações hospitalares executados, tanto da média como da alta complexidade, mantendo certo protagonismo quando comparado à atuação dos estados.

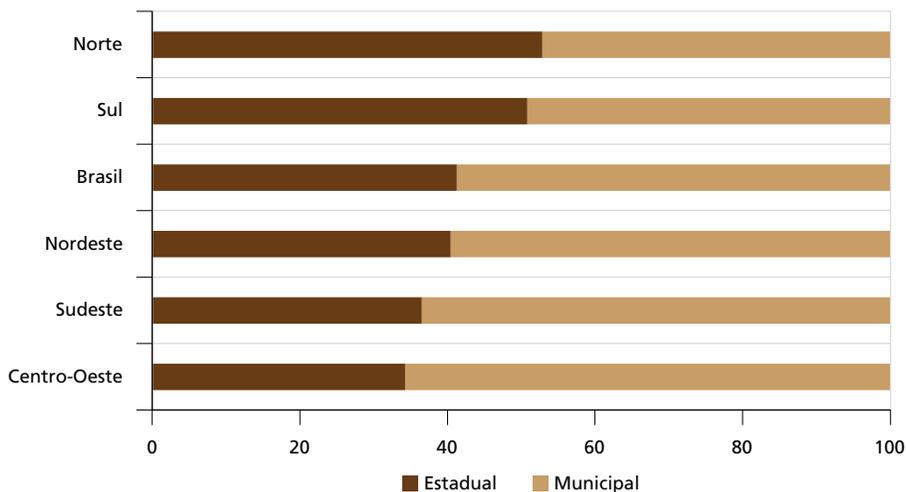
Neste capítulo, aprofundaremos a análise das internações de MAC de 2019, com base nos dados sobre as ofertas públicas desses serviços. Nesse ano, os estados foram responsáveis por 41,2% da assistência ofertada (gráfico 2). A análise por regiões, todavia, mostra que esse não é um padrão homogêneo. As regiões Norte (52,8%) e Sul (50,8%) se caracterizam pela predominância da

gestão estadual. Nas regiões Centro-Oeste (34,2%), Sudeste (36,5%) e Nordeste (40,4%), os estados, embora minoritários, assumem pelo menos um terço das internações hospitalares.

GRÁFICO 2

**Regiões e Brasil: total de internações hospitalares de MAC por nível de gestão – rede SUS (2019)**

(Em %)



Fonte: SIH/SUS.

Obs.: Total de autorização de internação hospitalar (AIH) aprovado por nível de gestão e região (2019).

Já a perspectiva da execução direta<sup>11</sup> das internações hospitalares, ilustrada no gráfico 3, também revela nuances da inserção estadual no conjunto de prestadores. Ou seja, embora responsáveis pela gestão de mais de 40% da produção hospitalar de MAC – 41% para a média e 44% para a alta complexidade, conforme Lício *et al.* (2021b) –, os estados executam diretamente parte bem menor dos serviços, equivalente a 25,6% do total, superando, no entanto, a esfera municipal, que executa apenas 21,4%.

A maior parte foi executada pela rede privada contratada, principalmente entidades sem fins lucrativos (ou OSCs), que concentraram 42,3% de toda a produção hospitalar em 2019. Nas regiões Norte (44,6%), Nordeste (35,1%) e Centro-Oeste (33,6%), os estados também se destacaram ao concentrar a maior parte da execução direta da produção hospitalar (gráfico 3). Nas demais regiões é mais forte a presença de entidades sem fins lucrativos.

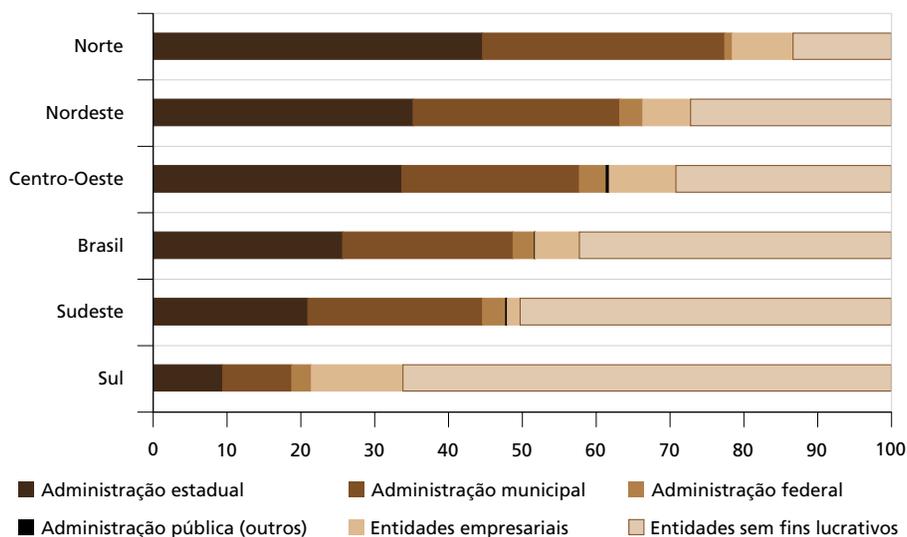
11. No SIH, o termo esfera jurídica é designado para designar o prestador responsável pela execução direta dos serviços hospitalares de MAC.

Cabe esclarecer que, apesar das mudanças institucionais nas últimas décadas, historicamente, ainda há uma forte relação entre o setor público e privado na provisão de serviços de saúde no Brasil, inclusive da rede hospitalar (Santos e Gerschman, 2004), e especialmente nos procedimentos de custos mais elevados (Lima *et al.*, 2017).

GRÁFICO 3

**Regiões e Brasil: total de internações hospitalares de MAC por esfera jurídica: execução direta – rede SUS<sup>1</sup> (2019)**

(Em %)



Fonte: SIH/SUS.

Nota: <sup>1</sup> Os dados sobre saúde tratados nesta seção se referem apenas ao SUS. Desse modo, as ofertas executadas por entidades empresariais ou entidades sem fins lucrativos indicadas dizem respeito ao que foi contratado pelo SUS, não pelos cidadãos que optam pelo mercado privado.

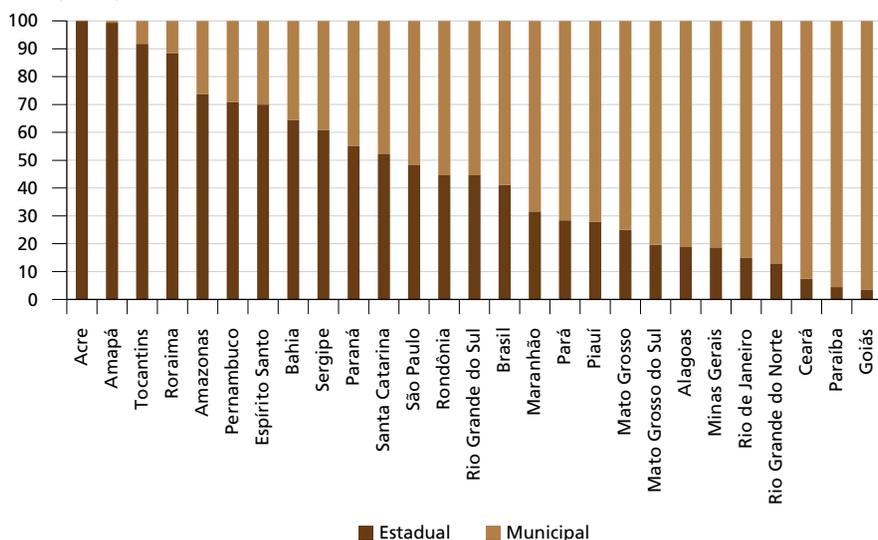
Obs.: 1. Total de AIH aprovado por esfera jurídica e região (2019).

2. Entidades empresariais: empresa pública ou sociedade de economia mista e demais entidades empresariais.

Como podemos observar, no arranjo da política de saúde há uma multiplicidade de agentes (tanto públicos quanto privados) na prestação de internações de MAC, que atuam sob a gestão dos estados ou dos municípios. Essa diversidade tem configurado modelos distintos de organização da oferta nas diferentes regiões do país, que podem assumir arranjos bastante específicos, bem diferentes do nacional. O gráfico 4 e a tabela 2 apresentam esses dados por UFs, permitindo analisar a gestão das internações hospitalares dentro de cada região.

GRÁFICO 4

UFs: total de internações hospitalares por nível de gestão – rede SUS (2019)  
(Em %)



Fonte: SIH/SUS.

Obs.: Total de AIH aprovado por nível de gestão e UF (2019).

TABELA 2

UFs, regiões e Brasil: total de internações hospitalares por esfera jurídica (execução direta) – rede SUS (2019)

Região	UF	Total	Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Público – outros (%)	Sem fins lucrativos (%)	Empresariais (%)
<b>Brasil</b>		<b>12.352.809</b>	<b>2,9</b>	<b>25,6</b>	<b>23,1</b>	<b>0,1</b>	<b>42,3</b>	<b>6</b>
Norte		<b>1.015.938</b>	1	44,6	32,8		13,3	8,2
	Rondônia	<b>122.900</b>	0	36,4	53,6		8	1,9
	Acre	<b>44.589</b>	0	85,9	0		14,1	0
	Amazonas	<b>196.792</b>	3,1	70,7	23,3		2,7	0,3
	Roraima	<b>44.672</b>	0	84,7	11,6		0	3,7
	Pará	<b>484.950</b>	0,9	19,6	43,3		20,2	15,9
	Amapá	<b>40.876</b>	0	83,8	0,6		15,6	0
	Tocantins	<b>81.159</b>	0	78,4	8,2		11,6	1,8
Nordeste		<b>3.302.178</b>	3,1	35,1	28		27,2	6,5
	Maranhão	<b>465.752</b>	2,2	26,5	57,6		6,7	7,1
	Piauí	<b>220.790</b>	0	50,3	30,4		9,8	9,5
	Ceará	<b>531.283</b>	4	21,3	30,8		41,9	2

(Continua)

(Continuação)

Região	UF	Total	Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Público – outros (%)	Sem fins lucrativos (%)	Empresariais (%)
Nordeste		<b>3.302.178</b>	3,1	35,1	28		27,2	6,5
	Rio Grande do Norte	<b>185.363</b>	11,1	40,3	12,1		28	8,6
	Paraíba	<b>191.653</b>	3,2	41,5	28,4		14,4	12,5
	Pernambuco	<b>584.561</b>	4,3	51,6	13,3		28,8	2
	Alagoas	<b>177.680</b>	4,6	18,8	10		38,1	28,5
	Sergipe	<b>94.923</b>	0	40,9	1		47,9	10,1
	Bahia	<b>850.173</b>	1,4	33,6	29,8		30,8	4,5
Sudeste		<b>4.897.468</b>	3,2	20,9	23,7	0,2	50,3	1,7
	Minas Gerais	<b>1.290.969</b>	3,3	6,3	18,6		68,2	3,7
	Espírito Santo	<b>247.180</b>	4,6	34,2	8		52,3	0,8
	Rio de Janeiro	<b>752.837</b>	13,4	16,7	47,3		18,6	4
	São Paulo	<b>2.606.482</b>	0	28,1	20,9	0,4	50,5	0,2
Sul		<b>2.180.845</b>	2,7	9,3	9,4		66,2	12,4
	Paraná	<b>896.060</b>	2,7	11,8	10,3		57,1	18
	Santa Catarina	<b>513.217</b>	2,3	18,6	8,2		69,3	1,5
	Rio Grande do Sul	<b>771.568</b>	2,8	0,2	9,1		74,7	13,2
Centro-Oeste		<b>956.380</b>	3,6	33,6	24,1	0,4	29,2	9
	Mato Grosso do Sul	<b>178.522</b>	4,9	13	19,2		55,7	7,2
	Mato Grosso	<b>196.702</b>	1,9	19,7	36,6	2,1	33,2	6,4
	Goiás	<b>350.564</b>	3,5	22,1	35,4		21,9	17,2

Fonte: SIH/SUS.

Obs.: 1. Total de AIH aprovado por esfera jurídica, região e UF (2019).

2. Entidades empresariais: empresa pública ou sociedade de economia mista e demais entidades empresariais. Já outros referem-se aos não categorizados pelo próprio sistema (SIH).

Na região Norte, onde os estados respondem por 44,6% da gestão das internações hospitalares de MAC, coexistem diferentes arranjos na provisão desses serviços (gráfico 4). Nos estados do Acre (100%), Tocantins (91,8%), Amapá (99,4%) e Roraima (88,4%), a gestão é quase que exclusivamente estadual, sendo também importante no estado do Amazonas (73,7%). A tabela 2 mostra que as UFs que concentram os maiores percentuais de gestão de internações pelo nível estadual são também os que dispõem de maior rede própria: Acre (85,9%), Roraima (84,7%), Amapá (83,8%) e Tocantins (78,4%). Pará é a UF que possui atuação estadual menor, com 28,4% da gestão e execução direta de 19,6% do total de serviços, destoando dos demais estados dessa região.

Conforme vimos no gráfico 2, a região Nordeste é a que mais se aproxima do perfil nacional em termos de percentual de gestão estadual das internações de MAC. Todavia, não encontramos uniformidade entre suas UFs no gráfico 4. De um lado, em Pernambuco, o estado teve atuação significativa, sendo responsável pela gestão de 70,9% do volume de internações e executando diretamente 51,6% do total. Na Bahia (64,5%) e em Sergipe (60,8%), os estados também são responsáveis pela maior parte da gestão, com papel relevante, ainda, na execução direta de serviços hospitalares – respondendo por 33,6% e 40,9%, respectivamente. De outro lado, estão estados que atuam de maneira coadjuvante, em alguns casos até residual, na gestão: Ceará (7,4%), Alagoas (18,8%), Paraíba (4,4%) e Rio Grande do Norte (12,9%) e Maranhão (31,6%). Na execução direta desses serviços há também uma grande diversidade (tabela 2). Piauí (50,3%), Paraíba (41,5%) e Rio Grande do Norte (40,3%) se destacam como estados que executaram a maior parte das internações hospitalares em 2019, enquanto Alagoas (18,8%) e Maranhão (26,5%) apresentam percentuais mais próximos do total de serviços que estão sob suas respectivas gestões.

O gráfico 4 mostra que a região Centro-Oeste se destaca das demais por apresentar relativa uniformidade entre os estados, onde todos têm atuado de maneira secundária ou até residual na gestão do volume de internações – Goiás (3,6%), Mato Grosso (25,0%) e Mato Grosso do Sul (19,6%). Seguindo essa tendência, a provisão de serviços tem se concentrado principalmente na rede municipal, no caso de Mato Grosso (36,6%) e Goiás (35,4%), e na rede filantrópica, no caso do Mato Grosso do Sul (55,7%).

A gestão estadual das internações na região Sul também é bastante relevante (50,8%), segundo o gráfico 2, sendo mais importante no Paraná (55,2%) e em Santa Catarina (52,1%), enquanto no Rio Grande do Sul responde por 44,6% (gráfico 4). No que se refere à execução direta, a participação dos estados é bem menor – Paraná (11,8%), Santa Catarina (18,6%) e Rio Grande do Sul (0,2%). A forte presença de entidades filantrópicas é uma característica dessa região do país.

Na região Sudeste há certa heterogeneidade no tipo de inserção estadual na gestão de internações hospitalares. Minas Gerais (18,7%) e Rio de Janeiro (14,9%) se destacam por atuarem de maneira mais secundária. Essa baixa atuação se reflete também na execução direta: em Minas Gerais, estado com forte presença de entidades filantrópicas na execução desses serviços, o gestor estadual proveu diretamente apenas 6,3% dos serviços hospitalares, enquanto no Rio de Janeiro esse índice foi de 16,7%. Já no Espírito Santo a presença do estado tem sido relevante (70%) e, ainda que as entidades filantrópicas sejam responsáveis por executar 52,3% das internações, é o estado da região com maior índice de execução direta por esse ente (34,2%). Em São Paulo, que realizou a gestão de 48,4% do volume

de internações hospitalares, o ente estadual superou os municípios (20,9%) na provisão direta desses serviços, com 28,1%.

Achado intrigante na comparação entre o gráfico 4 e a tabela 2, a ser melhor investigado, são as UFs cuja participação estadual na execução dos serviços é maior que a própria responsabilidade pela gestão: caso de Goiás, Rio de Janeiro e vários estados do Nordeste (Ceará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte). Para tanto, faz-se necessário conhecer melhor os instrumentos que o estado mobiliza para coordenar esse nível de complexidade, tais como a Programação Geral das Ações e Serviços de Saúde (PGASS), as pactuações, e a organização das regiões de saúde e das redes de atenção.

Tal como postulamos em relação à expectativa de heterogeneidade, constatamos diferentes perfis de atuação dos estados na produção de internações hospitalares de MAC. Na maior parte das regiões coexistem perfis distintos entre as UFs. No Nordeste, algumas apresentam forte municipalização da gestão de internações hospitalares, caso de Ceará e Paraíba; em outros, há prevalência da atuação dessa esfera de governo (Pernambuco, por exemplo), superando a atuação dos municípios e concentrando a maior parcela da execução dos serviços ofertados sob sua gestão. Na execução direta, alguns estados mantiveram uma rede própria considerável, como é o caso de Piauí e Pernambuco. Essa diversidade de arranjos também é observada na região Sudeste. Enquanto em São Paulo há relativo compartilhamento entre estados e municípios na gestão do volume de internações, em Minas Gerais e Espírito Santo a atuação da esfera estadual de governo tem sido residual. Por sua vez, no Rio de Janeiro, o estado tem sido o principal responsável pela execução direta das internações hospitalares.

Nas demais regiões há relativa uniformidade entre as UFs. No Sul, a gestão dessa rede é relativamente compartilhada entre estados e municípios, prevalecendo a gestão estadual em Santa Catarina e Rio Grande do Sul e a gestão municipal no Paraná. A forte presença de entidades filantrópicas na prestação de serviços também é observada nessa região. No Norte do país, a maior parte dos estados tem atuação relevante tanto na gestão quanto na execução das internações hospitalares. Quanto à assistência hospitalar, observa-se, nessa região, participação mais efetiva de serviços governamentais, sejam estaduais, sejam municipais, em contrapartida à atuação ínfima de entidades sem fins lucrativos. Já na região Centro-Oeste, nota-se um perfil mais uniforme de atuação estadual, de maneira subsidiária à municipal.

Essa diversidade de arranjos resulta na configuração de diferentes modelos de organização da oferta e, conseqüentemente, de regionalização pelo Brasil. A promoção da integração e da cooperação para garantir o acesso da população à integralidade das ofertas de saúde torna-se, assim, mais um desafio da coordenação nacional da política de saúde (Jaccoud e Meneses, 2020).

### 3.3 Assistência social

Das três políticas analisadas, a assistência social é a que se estruturou há menos tempo. Como tal, enfrenta desafios maiores de universalização, em especial porque é a única das três políticas que não conta com orçamento garantido por mínimos constitucionais.<sup>12</sup> As responsabilidades estaduais no âmbito da sua gestão só ficaram mais esclarecidas a partir da regulamentação do Suas, em 2005 (Jaccoud *et al.*, 2020).

Tal como ocorre na educação e na saúde, na forma do modelo de autoridade sobreposta (Wright, 1988), a competência comum de estados e municípios na provisão de serviços da assistência social se organiza de tal forma que a atuação estadual ocorre de maneira subsidiária aos municípios e apenas no nível da proteção social especial de média e alta complexidade, devendo ser mobilizada caso a estrutura local não apresente demanda ou recursos suficientes que justifiquem uma oferta própria. Nesse caso, o estado fica responsável por organizar estratégias de regionalização de modo a estruturar uma oferta que atenda a determinado conjunto de municípios. Essa função estadual preconiza a articulação política, técnica e operacional com os municípios e o desempenho do apoio técnico e financeiro das regiões de assistência social – Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 31/2013 –, de modo a lidar com eventuais lacunas, sobreposições e desigualdades e garantir o acesso ao direito à assistência social com um padrão mínimo de qualidade em todo o seu território.

De maneira geral, verifica-se em 2019 um baixo envolvimento dos estados na gestão da política – apenas oito informaram executar serviços de média complexidade e dezenove reportaram serviços de alta complexidade (Licio *et al.*, 2021b).

Cabe explicar que, embora analisemos nesse trabalho o envolvimento estadual na provisão de serviços de média e alta complexidade na saúde e na assistência social, há uma diferença na unidade de análise considerada. Na primeira, ambos os níveis de complexidade produzem serviços hospitalares; o que os difere é o grau de dificuldade em que se estrutura uma internação simples (média complexidade) ou uma Unidade de Terapia Intensiva (UTI) (alta complexidade), por exemplo. No caso da assistência social, as unidades de apuração dos serviços prestados são diferentes, segundo o nível de complexidade – via de regra, a média faz atendimentos e a alta, acolhimentos, o que demanda diferentes estruturas para sua execução.

Os serviços de média complexidade na assistência social são operados pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), cuja gestão é de natureza pública e governamental, o que quer dizer que esses equipamentos são

---

12. A CF/1988 prevê vinculação de receitas mínimas para gasto apenas em saúde e educação. No caso dos governos estaduais esses percentuais são de 12% e 25%, respectivamente.

geridos pelo poder público diretamente, não por OSCs. Cofinanciado pelo governo federal, mas executado em sua maior parte pelos municípios, o Creas pode ser implantado em municípios acima de 20 mil habitantes (pequeno porte II, médio e grande porte, metrópoles), ou até em municípios menores (pequeno porte I),<sup>13</sup> quando a demanda local assim justificar.

Estratégias de regionalização da oferta e de cofinanciamento conduzidas pelos estados permitem a instalação do Creas regional – equipamento que visa atender a um conjunto de municípios de pequeno porte I, contíguos (máximo oito).

TABELA 3  
UFs e Brasil: quantidade e tipo de Creas (2019)

Região	UF	Total	Municipal	(%)	Regional	(%)
<b>Brasil</b>		<b>2.723</b>	<b>2.689</b>	<b>98,8</b>	<b>34</b>	<b>1,2</b>
Norte		<b>261</b>	260	99,6	1	0,4
	Acre	12	12	100,0	-	0,0
	Amapá	12	12	100,0	-	0,0
	Amazonas	54	54	100,0	-	0,0
	Pará	124	124	100,0	-	0,0
	Rondônia	20	20	100,0	-	0,0
	Roraima	15	15	100,0	-	0,0
	Tocantins	24	23	95,8	1	4,2
Nordeste		<b>1.056</b>	1.028	97,3	28	2,7
	Alagoas	97	97	100,0	-	0,0
	Bahia	231	231	100,0	-	0,0
	Ceará	115	113	98,3	2	1,7
	Maranhão	121	121	100,0	-	0,0
	Paraíba	103	77	74,8	26	25,2
	Pernambuco	185	185	100,0	-	0,0
	Piauí	72	72	100,0	-	0,0
	Rio Grande do Norte	55	55	100,0	-	0,0
	Sergipe	77	77	100,0	-	0,0
Sudeste		<b>745</b>	740	99,3	5	0,7
	Espírito Santo	76	76	100,0	-	0,0
	Minas Gerais	253	248	98,0	5	2,0
	Rio de Janeiro	118	118	100,0	-	0,0
	São Paulo	298	298	100,0	-	0,0

(Continua)

13. Na política de assistência social, os portes de municípios são definidos de acordo com a população residente: pequeno I (até 20 mil habitantes), pequeno II (20.001 a 50 mil habitantes), médio (50.001 a 100 mil habitantes), grande (100.001 a 900 mil habitantes) e metrópole (acima de 900 mil habitantes).

(Continuação)

Região	UF	Total	Municipal	(%)	Regional	(%)
Sul		<b>423</b>	423	100,0	-	0,0
	Paraná	<b>191</b>	191	100,0	-	0,0
	Rio Grande do Sul	<b>131</b>	131	100,0	-	0,0
	Santa Catarina	<b>101</b>	101	100,0	-	0,0
Centro-Oeste		<b>238</b>	238	100,0	-	0,0
	Distrito Federal	<b>11</b>	11	100,0	-	0,0
	Goiás	<b>110</b>	110	100,0	-	0,0
	Mato Grosso	<b>45</b>	45	100,0	-	0,0
	Mato Grosso do Sul	<b>72</b>	72	100,0	-	0,0

Fonte: Censo Suas 2019.

Havia, em 2019, 2.723 Creas no Brasil, em sua maioria geridos por municípios. Destes, apenas 34 equipamentos eram regionais e, portanto, sob gestão estadual (1,2% do total), sendo 26 deles localizados na Paraíba – onde representam um quarto do total de Creas no respectivo território. Além da Paraíba, apenas três outras UFs possuíam Creas regionais – Ceará, Minas Gerais e Tocantins –, porém com uma presença muito mais residual. Vale ressaltar que não há Creas regionais em nenhuma das UFs das regiões Sul e Centro-Oeste.

Dados do Censo Suas 2020<sup>14</sup> mostram que a cobertura dos Creas nos municípios com mais de 20 mil habitantes (pequeno II, médio e grande porte, metrópole) avançou significativamente desde a sua criação pelo Suas, de modo que sua quase totalidade (mais de 97%) conseguiu estruturar ofertas de média complexidade em seu território. Todavia, a cobertura dos Creas nos municípios de pequeno porte I, que deve ser conduzida pelos governos estaduais, permanece como desafio para a política de assistência social, tendo em vista que mais de dois terços desses municípios (2.843 ou 72,5%) não estão referenciados a esse tipo de equipamento.<sup>15</sup>

A principal oferta do Creas é o serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), que oferece ações de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. A tabela 4 mostra que, no geral, a atuação estadual no Paefi mediante Creas regionais é ínfima, representando menos de 2% do total de atendimentos realizados no país em 2019. A exceção fica por conta da Paraíba, que, com a maior cobertura relativa de Creas, registrou cerca de um terço dos atendimentos Paefi realizados no território.

14. Cabe esclarecer que não foram localizadas informações sobre a cobertura dos Creas regionais para o ano de 2019. Neste caso, optamos por utilizar os dados do ano subsequente, mesmo não integrando o recorte temporal deste estudo, considerando a sua relevância para compreender o processo de regionalização na política de assistência social.

15. Segundo o Censo Suas 2020, os 34 Creas regionais sob gestão estadual atendiam apenas 204 municípios vinculados.

TABELA 4  
Atendimentos no Paefi/Creas (2019)

Região	UF	Total	Creas regional (%)	Creas municipal (%)
<b>Brasil</b>		<b>3.585.469</b>	<b>1,8</b>	<b>98,2</b>
Norte		292.675	0,1	99,9
	Acre	9.300	-	100,0
	Amapá	6.882	-	100,0
	Amazonas	49.254	-	100,0
	Pará	176.194	-	100,0
	Rondônia	25.278	-	100,0
	Roraima	15.674	-	100,0
	Tocantins	10.093	3,9	96,1
Nordeste		1.136.716	5,0	95,0
	Alagoas	47.560	-	100,0
	Bahia	262.483	-	100,0
	Ceará	137.147	2,7	97,3
	Maranhão	105.018	-	100,0
	Paraíba	159.108	33,2	66,8
	Pernambuco	245.362	-	100,0
	Piauí	67.670	-	100,0
	Rio Grande do Norte	57.145	-	100,0
	Sergipe	55.223	-	100,0
Sudeste		1.360.912	0,5	99,5
	São Paulo	580.740	-	100,0
	Rio de Janeiro	262.644	-	100,0
	Espírito Santo	104.158	-	100,0
	Minas Gerais	413.370	1,8	98,2
Sul		523.864	-	100,0
	Paraná	233.378	-	100,0
	Rio Grande do Sul	164.324	-	100,0
	Santa Catarina	126.162	-	100,0
Centro-Oeste		271.302	-	100,0
	Distrito Federal	6.354	-	100,0
	Goiás	133.525	-	100,0
	Mato Grosso	38.872	-	100,0
	Mato Grosso do Sul	92.551	-	100,0

Fonte: Censo Suas 2019.

Assim, ainda que oito estados tenham indicado, no Censo Suas, atuar em serviços da média complexidade em 2019, apenas quatro deles (Ceará, Minas Gerais, Paraíba e Tocantins) o fazem mediante a provisão do Paefi – principal serviço alocado no Creas regional, que, por sua vez, é o principal equipamento destinado a esse nível de complexidade. Tanto os dados sobre Creas quanto do Paefi revelam que as estratégias de regionalização adotadas para a expansão dos Creas nos pequenos municípios, sob comando estadual, não têm sido bem-sucedidas, de modo que somente a Paraíba conseguiu ter algum destaque nesse sentido.

No caso da alta complexidade, a política de assistência social atua em situações de violações de direitos, nas quais os vínculos familiares encontrem-se rompidos, operando na forma de serviços de acolhimento destinados a públicos diferenciados (adultos/famílias, idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, mulheres que sofreram violência etc.).

A oferta do serviço de acolhimento deve ser municipal nos casos daqueles com mais de 50 mil habitantes (médio e grande porte, metrópoles). Para municípios de pequeno porte I e II, a estratégia prevê a oferta regionalizada dos serviços de acolhimento, sob responsabilidade estadual, mediante a qual cada serviço ou unidade de acolhimento pode atender de dois a oito municípios de uma mesma região. Segundo o regulamento que orienta as estratégias de regionalização desse serviço – Resolução CNAS nº 31/2013 –, o ente estadual é responsável pela sua organização, estruturação, coordenação e prestação. A execução do serviço em si, no entanto, pode ocorrer de várias formas: diretamente, pelo próprio ente estadual; indiretamente, por meio de OSCs; ou, ainda, em regime de cooperação com os municípios da área de abrangência da regionalização, caso dos consórcios intermunicipais.

Antes do Suas, era relativamente comum os estados ofertarem serviços de acolhimento em capitais e grandes municípios (Silva, 2004). Com o reordenamento desses serviços promovido na última década, os entes estaduais se comprometeram a municipalizá-los, restringindo sua oferta aos serviços regionalizados. A título de exemplo, Licio *et al.* (2021c) identificaram redução significativa no número de serviços estaduais de acolhimento de crianças e adolescentes nos primeiros anos de apuração do Censo Suas – que, de 86 unidades em 2010, passou a contar com apenas 27 delas em 2012.

A tabela 5 mostra, para 2019, a distribuição dos serviços de acolhimento entre as regiões, segundo o ente responsável pela sua gestão.

TABELA 5  
Regiões e Brasil: serviços de acolhimento, segundo ente responsável pela sua gestão (2019)

Região	Total	Estadual	Municipal	Outros <sup>1</sup>
Norte	241	19	209	13
Centro-Oeste	516	6	510	-
Nordeste	748	47	701	-
Sul	1.179	3	1.176	-
Sudeste	3.084	55	3.029	-
<b>Brasil</b>	<b>5.768</b>	<b>130</b>	<b>5.625</b>	<b>13</b>

Fonte: Censo Suas 2019.

Nota: <sup>1</sup> Serviços de acolhimento de imigrantes, sob gestão federal, identificados como outros no Censo Suas.

Havia, em 2019, 5.768 serviços ou unidades de acolhimento socioassistenciais no Brasil, concentradas especialmente nas regiões Sul e Sudeste e, em sua maior parte, sob gestão municipal. Observa-se que a oferta estadual desses serviços é ínfima – são 130 serviços geridos por esses entes, o que equivale a 2,3% do total nacional – cenário semelhante em todas as regiões. Vale dizer que, na região Norte, Roraima registra situação especial na qual há serviços de acolhimento que atendem ao público de migrantes venezuelanos e, como tal, não são geridos pelo estado ou pelos municípios.<sup>16</sup>

TABELA 6  
Regiões e Brasil: serviços de acolhimento, segundo agente responsável pela sua operacionalização (2019)  
(Em %)

	Estadual		Municipal	
	Governo	OSC	Governo	OSC
Norte	100	-	80	20
Centro-Oeste	100	-	50	50
Nordeste	77	23	49	51
Sul	67	33	43	57
Sudeste	13	87	25	75
<b>Brasil</b>	<b>54</b>	<b>46</b>	<b>36</b>	<b>64</b>

Fonte: Censo Suas 2019.

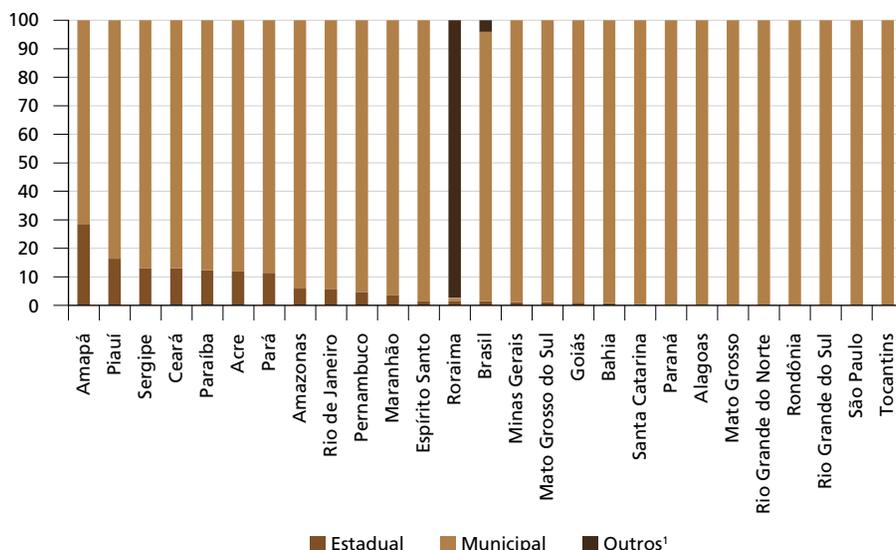
16. Parte da Operação Acolhida, os serviços de acolhimento de migrantes venezuelanos instalados em Roraima funcionam sob gestão compartilhada entre Ministério da Cidadania, Forças Armadas e Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Mais informações disponíveis em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>>.

A quantidade de vagas por serviço depende do tipo de público alcançado. Para crianças e adolescentes, por exemplo, o limite máximo é de vinte vagas por unidade de acolhimento institucional. Para adultos e famílias esse número pode chegar a cinquenta. O gráfico 5 mostra a distribuição das vagas nos serviços de acolhimento por UFs, segundo ente responsável pela gestão. Para tanto, considera o conjunto total das vagas oferecidas, independentemente do tipo de público alcançado.

GRÁFICO 5

**UFs, regiões e Brasil: vagas em serviços de acolhimento institucional, segundo ente responsável pela gestão (2019)**

(Em %)



Fonte: Censo Suas 2019.

Nota: <sup>1</sup> Serviços de acolhimento de imigrantes, sob gestão federal, identificados como outros no Censo Suas.

A sequência das UFs está organizada segundo o percentual de vagas estaduais oferecidas no seu território. Sete estados não gerem nenhuma unidade de acolhimento (Tocantins, Rondônia, São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Alagoas e Mato Grosso) e, portanto, não registram vagas. Vale dizer que Rondônia contrasta com os demais colegas de região visto que, embora também seja ex-território federal – nos quais predominam as provisões estaduais da educação e da saúde –, registra oferta apenas municipal. Amapá segue como a UF com maior proporção de vagas estaduais de acolhimento (28,3%). Roraima é a única UF em que o estado oferta mais vagas que os municípios. No entanto, a condição do atendimento diferenciado aos imigrantes venezuelanos faz com que deva ser analisada de maneira reservada, visto que as unidades de acolhimento

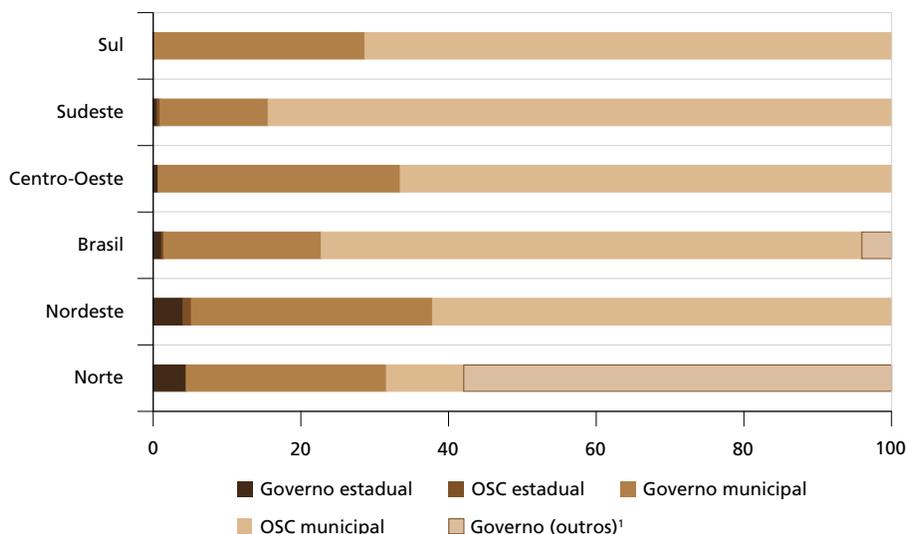
específicas para esse público são mais populosas – o que subestima a participação dos demais níveis de governo na oferta de vagas nesse território.

Cabe analisar, ainda, as vagas disponibilizadas pelos serviços de acolhimento, segundo a natureza do agente que executa o serviço, o qual pode ser governamental ou por meio de OSC.

GRÁFICO 6

**Regiões e Brasil: vagas em serviços de acolhimento institucional, segundo agente prestador (2019)**

(Em %)



Fonte: Censo Suas 2019.

Nota: <sup>1</sup> Serviços de acolhimento de imigrantes, sob gestão federal, identificados como outros no Censo Suas.

O gráfico 6 mostra que, no Brasil, a maior parte das vagas de acolhimento é executada por OSCs municipais. Tal arranjo se repete nas demais regiões, com exceção da região Norte, onde predominam as vagas destinadas a imigrantes em Roraima, executadas por parceria do governo federal. Vagas estaduais de acolhimento são marginais e só apresentam algum destaque nas regiões Norte e Nordeste, onde representam 4,5% e 4,1% do total ofertado, respectivamente.

A regionalização da oferta dos serviços de acolhimento a cargo dos governos estaduais deixa a desejar. Em 2019, a maior parte dos serviços estaduais (74,6%) também segue localizada em municípios de médio e grande porte e metrópoles. Cerca de três quartos dos municípios de pequeno porte I (2.831 municípios), os quais deveriam estar vinculados a serviços estaduais, ainda não possuem oferta estadual referenciada desse serviço.

Em suma, a atuação estadual nos serviços analisados tem sido marginal, o que dificulta o processo de universalização da oferta da proteção social especial de média e alta complexidade nos municípios de pequeno porte, a maioria no país. O fato de haver duas regiões (Sul e Centro-Oeste) sem qualquer oferta estadual de Paefi/Creas, além de sete UFs (Tocantins, Rondônia, São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Alagoas e Mato Grosso) – distribuídas por todas as regiões – sem serviços estaduais de acolhimento, revela a insuficiência das atuais estratégias de regionalização. Segue pendente o cumprimento da principal responsabilidade estadual no sentido de materializar a universalização da oferta dos serviços da proteção especial, de maneira a garantir a integralidade do acesso aos serviços de média e alta complexidade, como prevê a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).<sup>17</sup>

### **3.4 Heterogeneidade de arranjos e relevância da atuação estadual nas três políticas: breve comparativo**

O quadro 1 traz uma síntese da análise empreendida, com destaque para a relevância dos principais atores responsáveis pela gestão (estados e municípios) ou execução dos serviços (estados, municípios e OSCs/entidades empresariais) analisados nas três políticas, no Brasil e regiões.

A heterogeneidade de arranjos de implementação de políticas é constatada tanto na saúde quanto na educação. Considerando a perspectiva da relevância da atuação estadual, constatamos que ela manifesta heterogeneidade de duas formas.

Ocorre dentro de cada política, com diferença de arranjos entre as regiões. Na educação prevalece a oferta estadual dos anos finais do ensino fundamental em três regiões (Centro-Oeste, Sul e Sudeste). Na saúde, os estados se destacam na gestão das internações de MAC em duas regiões (Norte e Sul). Os estados também se destacam na execução direta desses serviços no Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

A relevância do ente estadual também diverge entre as diferentes políticas em uma mesma região. Sob um olhar agregado nacional, nota-se que os estados são coadjuvantes nas três políticas. Todavia, no Centro-Oeste aparecem como mais importantes na educação e na execução das internações. Na região Norte são mais fortes na gestão e execução das internações, com atuação significativa também na educação. No Nordeste apresentam atuação mais importante apenas na execução direta das internações, enquanto na região Sul os estados são os principais provedores das matrículas dos anos finais do ensino fundamental e na gestão das internações.

---

17. Instituída pela Resolução CNAS nº 145/2004.

Na assistência social a visão geral é mais no sentido da incipiência da atuação dos entes estaduais na provisão de serviços de média e alta complexidade. Nesse caso, a heterogeneidade é menor, mas ocorre em algum nível na medida em que há estados que não contam com qualquer estrutura para provisão dos serviços analisados. Esses achados apontam para a relevância dos entes estaduais não só como apoiadores e coordenadores da atuação municipal, mas também para a provisão própria de serviços. Por isso, seus interesses e necessidades devem ser considerados nas medidas de indução federal, a partir de toda e qualquer estratégia que vise reduzir desigualdades e ampliar a cobertura dos serviços de maior complexidade nas três políticas analisadas.

QUADRO 1

Síntese: principal responsável pelos serviços de educação, saúde e assistência social<sup>1</sup>

	Educação	Saúde		Assistência social		
	Matrículas nos anos finais do ensino fundamental	Internações hospitalares (MAC)		Atendimento Paefi/Creas <sup>2</sup>	Vagas de acolhimento	
		Gestão	Execução (governo/OSC)		Gestão	Execução (governo/OSC)
Brasil	Municípios (42,9%)	Municípios (58,8%)	OSCs (42,3%)	Municípios (98,2%)	Municípios (94,4%)	OSCs municipais (73,1%)
Centro-Oeste	Estados (60,8%)	Municípios (65,8%)	Estados (33,6%)	Municípios (100%)	Municípios (99,3%)	OSCs municipais (66,5%)
Norte	Municípios (48,1%)	Estados (52,8%)	Estados (44,6%)	Municípios (99,9%)	Outros <sup>3</sup> (57,9%)	Outros <sup>3</sup> (57,9%)
Nordeste	Municípios (68,7%)	Municípios (59,6%)	Estados (35,1%)	Municípios (95,5%)	Municípios (94,8%)	OSCs municipais (62,2%)
Sul	Estados (60,2%)	Estados (50,8%)	OSCs (66,2%)	Municípios (100%)	Municípios (100%)	OSCs municipais (71,3%)
Sudeste	Estados (50,0%)	Municípios (63,5%)	OSCs (50,3%)	Municípios (99,5%)	Municípios (100%)	OSCs municipais (84,4,5%)

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Os percentuais apurados referem-se ao total de matrículas ofertadas nos anos finais do ensino fundamental (para a educação), internação hospitalar de MAC (para a saúde) e, no caso da assistência social, aos atendimentos do Paefi (na média complexidade) e às vagas de acolhimento (na alta complexidade).

<sup>2</sup> Apenas quatro UFs possuem Creas sob gestão estadual: Paraíba e Ceará (Nordeste), Minas Gerais (Sudeste) e Tocantins (Norte).

<sup>3</sup> Item relativo às unidades de acolhimento voltadas para imigrantes venezuelanos, sob responsabilidade do governo federal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura sobre federalismo discute com frequência questões relacionadas às desigualdades, com ênfase em aspectos territoriais. A própria natureza do federalismo remete à existência de mais de um governo sobre o mesmo território, o que naturalmente aponta para o papel dos níveis mais abrangentes de governo na

provisão e na coordenação de iniciativas para lidar com assimetrias decorrentes de diferenças múltiplas na Federação.

O arranjo federativo brasileiro adotado nas três políticas analisadas privilegiou um modelo de autoridade sobreposta, na forma de Wright (1988), no qual estados e municípios compartilham responsabilidades na provisão de determinados serviços. Embora tenham privilegiado a execução municipal de políticas nacionais, os sistemas descentralizados das políticas de educação, saúde e assistência social abriram espaço para a conformação de diferentes padrões de interação entre os entes federados na provisão de serviços cuja operação é mais complexa e, como tal, exigem equipamentos e recursos humanos mais custosos e um nível mínimo de demanda que justifique sua instalação.

Os arranjos resultantes desse desenho diferem não só entre as políticas, mas também entre os diferentes níveis de governo (regional/local). Os dados mostram que os estados não saíram de cena da provisão dos serviços de saúde e educação, pelo menos naqueles cuja responsabilidade é compartilhada com os municípios. Ainda que não respondam pela maior parte das ofertas analisadas em nível nacional, permanecem como responsáveis ou provedores diretos de serviços de educação e saúde em parte das regiões ou mesmo em algumas UFs, caso dos anos finais do ensino fundamental e do volume de internações hospitalares (MAC) na região Centro-Oeste. Figuram ainda como principais provedores dos anos finais do ensino fundamental nas regiões Sul e Sudeste e mais importantes na execução das internações nas regiões Norte e Nordeste. Quando considerada apenas a responsabilidade pela gestão na saúde, os estados também figuram como os principais responsáveis na região Sul (operando, no entanto, a partir de OSCs).

Na assistência social, todavia, a atuação estadual ainda é incipiente, situação que deve ser mais bem investigada para compreender essa ausência generalizada na provisão das ofertas que lhes foram incumbidas em caráter subsidiário aos municípios. Arriscamos dizer que a falta de vinculação orçamentária e de processos nacionais de indução mais atrativos aos estados explicaria pelo menos em parte essa ausência. A lacuna estadual de oferta desses serviços deixa a população de municípios menores sem cobertura e, portanto, sem garantia de acesso aos direitos socioassistenciais na sua integralidade.

Se de um lado constatamos convergências regionais, de outro observamos tendências robustas de municipalização em algumas UFs como Rio de Janeiro, Ceará e Pará, independentemente da política analisada. Nesses casos, os estados possuem oportunidade de coordenar a oferta no território de modo a garantir um padrão de qualidade, assessorando e capacitando os municípios, já que a excessiva municipalização pode significar fragmentação e desigualdade de resultados. Esse é o perfil pelo qual o estado do Ceará é amplamente reconhecido em sua vocação coordenadora e que pode ser emulado por outras UFs com arranjo semelhante.

O padrão de atuação de um estado como provedor em determinada política nem sempre se reflete nas demais políticas do seu território. A título de exemplo, estados da região Norte que figuram como ex-territórios federais (Roraima, Rondônia, Amapá e Acre) constituem os principais provedores na saúde e educação, mas, via de regra,<sup>18</sup> possuem baixa atuação na assistência social. Na região Sudeste, o Espírito Santo aparece como principal provedor na saúde, mas com atuação marginal na educação e assistência social. Em Minas Gerais, o estado atua fortemente na educação e é mais fraco na saúde e na assistência social. Na região Centro-Oeste, Goiás aparece bastante municipalizado na saúde e na assistência social, porém com forte atuação na educação. A única homogeneidade está na incipiência da atuação estadual na assistência social que, em alguns casos, inclusive, é absolutamente ausente.

Um achado complementar diz respeito à diferença entre gestão e execução dos serviços. Deparamos com a relevância do setor público não estatal na provisão de internações hospitalares da saúde e nos serviços de acolhimento socioassistencial. Sejam mobilizados pelo estado, sejam mobilizados pelo município, a inclusão de novos atores na execução dos serviços amplia o leque de interesses que afetam e informam a sua oferta no local e, como tal, podem influenciar na decisão estadual sobre como se inserir na provisão dos serviços. Esse é um campo que ainda deve ser mais bem explorado na dinâmica das relações intergovernamentais que envolvem a provisão de serviços sociais.

O estudo possui limitações. Apresentamos apenas um retrato da atuação dos estados, não sendo possível afirmações generalistas. A escolha por 2019 se pautou na possibilidade de um recorte recente sobre a atuação desse ente nas três políticas, antes que a pandemia da covid-19 tivesse impactado a oferta regular dos serviços. Todavia, não é possível afirmar que se trata de um padrão de atuação desse nível de governo nas políticas sociais ou que signifique tendências de trajetória. Quanto aos dados, na política de saúde analisamos o volume de internações da MAC, o que pode não ser representativo de toda a produção assistencial (ambulatorial e hospitalar) desse nível de atenção.

Essas limitações não inviabilizam nossos achados. O que constatamos neste capítulo é que a heterogeneidade aparece como regra nos arranjos institucionais de oferta dos serviços sociais sob responsabilidade comum de estados e municípios, no qual a atuação estadual assume maior ou menor relevância, dependendo da política ou da localidade, sendo mais comum nas políticas de saúde e educação. Quais os determinantes desses arranjos diferenciados ou se isso resulta ou não em maior ou menor desigualdade de acesso aos direitos sociais são questões que permanecem em aberto. Nossos resultados sugerem que a trajetória de estruturação da política em cada UF tem deixado legados que influenciam fortemente a opção

---

18. Com exceção de Roraima, onde a atuação estadual é superior à federal.

por um ou outro perfil de compartilhamento de responsabilidades entre o ente estadual e respectivos municípios.

Compreender o protagonismo de determinados entes estaduais na provisão de determinadas políticas pode fornecer pistas importantes para o aperfeiçoamento dos sistemas das políticas analisadas, os quais parecem ter encontrado limites na sua expansão pela via da municipalização. Informações sobre dados demográficos, históricos e fiscais, inclusive na perspectiva de estudos de caso, também contribuem para se repensar as formas de ampliar o envolvimento estadual na gestão das políticas sociais brasileiras.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. 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, 2005.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 51, p. 13-34, 2001.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

\_\_\_\_\_. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.

BEDNAR, J. Federalism as a public good. **Constitutional Political Economy**, v. 16, p. 189-205, 2005.

BORGES, A. Eleições presidenciais, federalismo e política social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, p. 117-136, 2013.

BORGES, A.; ALBALA, A.; BURTNIK, L. Pathways to nationalization in multilevel presidential systems: accounting for party strategies in Brazil and Argentina. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 47, n. 4, p. 648-672, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/publius/pjx024>>.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. *In*: SOARES, G. A. D.; D'ARAÚJO, M. C. (Ed.). **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 1994. p. 271-306.

ELAZAR, D. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

FALLETI, T. G. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. **American Political Science Review**, Washington, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 361-386.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 3, p. 659- 690, 2009.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação básica 2019**. Brasília: Inep, 2020.

JACCOUD, L. *et al.* Implementação e coordenação intergovernamental na política nacional de assistência social. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. p. 113-148.

JACCOUD, L.; MENESES, A. Coordenação e relações intergovernamentais no SUS: o Pacto pela Saúde e o seu legado. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. p. 215-250.

LICIO, E. *et al.* **O que fazem (ou deveriam fazer) os governos estaduais na gestão das políticas sociais**. Brasília: Ipea, set. 2021a. (Texto para Discussão, n. 2695).

LICIO, E. *et al.* Governos estaduais na execução das políticas sociais: saindo de cena? **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 30, 2021b.

LICIO, E. *et al.* **Reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e implementação de novas modalidades: família acolhedora e repúblicas (2010-2018)**. Brasília: Ipea, 2021c. (Relatório Institucional).

LICIO, E.; PONTES, P. Papel dos governos estaduais no ensino fundamental: coordenação intergovernamental importa? *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. p. 387-412.

LIMA, L. D. *et al.* Arranjos de governança da assistência especializada nas regiões de saúde do Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno-Infantil**, v. 17, p. 107-119, out. 2017. Suplemento 1.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. de M. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MENDES, C. **Padrões regionais da despesa pública no Brasil**. Brasília: Ipea, maio 2015. (Texto para Discussão, n. 2089).

OATES, W. E. An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

REZENDE, F. (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto**. Rio de Janeiro: FGV, 2013. 312 p.

SANTOS, M. A. B.; GERSCHMAN, S. As segmentações da oferta de serviços de saúde no Brasil: arranjos institucionais, credores, pagadores e provedores. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 9, n. 3, p. 795-806, 2004.

SILVA, E. R. A. (Org.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: Ipea/Conanda, 2004.

SOUZA, C. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 65, p. 27-48, 2008.

TREISMAN, D. **The architecture of government: rethinking political decentralization**. Cambridge: Cambridge University Press, Oct. 2007.

VAZQUEZ, D. A. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014.

WRIGHT, D. S. **Understanding intergovernmental relations**. 3rd ed. California: Brooks Cole Publishing, 1988.

\_\_\_\_\_. Models of national, state and local relationships. *In*: O'TOOLE JUNIOR, L. J.; CHRISTENSEN, R. K. (Ed.). **American intergovernmental relations: foundations, perspectives and issues**. Washington: Sage Publications, 2013. p. 47-61.



## **AÇÕES AFIRMATIVAS NOS ESTADOS BRASILEIROS: O CASO DA RESERVA DE VAGAS PARA POPULAÇÃO NEGRA EM CONCURSOS PÚBLICOS<sup>1</sup>**

Tatiana Dias Silva<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Catorze estados brasileiros e o Distrito Federal dispunham de legislação sobre reserva de vagas para negros em concursos públicos no período de conclusão deste artigo (fevereiro de 2022). Esse processo, que em âmbito estadual teve início com o Paraná, em 2003, encontrou maior avanço com o fortalecimento das políticas de ação afirmativa para a população negra entre os três entes federativos nos últimos anos, tanto relativas ao ingresso de servidores como especialmente relacionadas com o acesso ao ensino superior público.

Este capítulo procura apresentar um panorama da adoção de medidas afirmativas para ingresso de negros no setor público no âmbito dos governos estaduais. Para tanto, a partir dos arcabouços normativos aprovados, serão caracterizados os sistemas de ações afirmativas, por meio de padrões e tendências relativas às medidas adotadas pelos estados e como se relacionam com a institucionalidade federal. Além disso, será objeto de atenção o contexto institucional em que as normas foram adotadas e os elementos suscitados para sua adoção (de onde partiu a iniciativa e a justificativa apresentada). Ao final, serão apresentadas as considerações sobre esse processo de implementação e suas repercussões para a efetividade da norma e articulação com a dinâmica nacional de enfrentamento às desigualdades raciais.

### **2 AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS NO BRASIL**

A adoção de medidas afirmativas para a população negra no Brasil tem início nos anos 2000. É um relativo consenso atribuir à influência da III Conferência Mundial contra o Racismo, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em Durban, na África do Sul, em 2001, o marco histórico para difusão desse tipo de iniciativa no país.

---

1. Uma versão preliminar deste texto foi publicada como *Nota Técnica* pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2022. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11581/1/NT\\_Acoes\\_Afirmativas\\_Publicacao\\_Preliminar.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11581/1/NT_Acoes_Afirmativas_Publicacao_Preliminar.pdf)>.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

De fato, a Conferência de Durban não foi decisiva apenas por sua realização em si ou pelos importantes tratados dela advindos, mas especialmente por toda mobilização preparatória, em eventos nacionais e regionais, repercussão na mídia nacional e elevada participação de representantes brasileiros no evento (Rosa, 2008; FCP, 2001; Ribeiro, 2014; Silva, 2019). Em pesquisa de doutorado, Silva (2019) considera possível atribuir a Durban papel inaugural como elemento central de mecanismo causal que promoveu mudança institucional no governo federal brasileiro no sentido da inserção da pauta da igualdade racial a partir dos anos 2000.

Antes disso, o tema da desigualdade racial era tratado como tabu, pouco comentado para além dos círculos de movimentos sociais negros e acadêmicos, e não raro tensionado em espaços conquistados em outras institucionalidades, como partidos políticos e sindicatos. Não que esse cenário tenha se alterado, muito menos instantaneamente, mas se consolidaram, no nível do debate público, outras narrativas sobre a questão. É certo que a afronta ao imaginário social da democracia racial já vinha se tornando um processo histórico consistente, com a denúncia constante do movimento negro (Rios, 2012). Em outro marco histórico, na Marcha Zumbi dos Palmares em 1995, os representantes do movimento negro já anunciavam que “o mito da democracia racial [estava] reduzido a cinzas” (Marcha..., 1995). Se ainda hoje é possível identificar formas de sobrevivência desta fábula sobre a formação nacional, é incontestável como o questionamento sobre as desigualdades e a naturalização dos papéis sociais têm avançado, a despeito de retrocessos institucionais ou persistência do racismo.

Ponto importante desse momento histórico é a adesão do governo brasileiro ao Plano de Ação de Durban, que aliada à intensa participação do país naquela conferência, fomentou expectativas de ação interna e externamente. Ademais, cabe destacar que esse período também inaugura nova fase nas políticas públicas direcionadas à população negra, avançando para além das iniciativas repressivas e de valorização da matriz afro-brasileira, estas ainda implementadas de modo insuficiente ao longo do tempo (Jaccoud e Beghin, 2002).

Diante desse momento histórico, ainda que estimulado, de certa forma, por iniciativas pontuais em nível federal, houve crescente atuação subnacional na pauta da igualdade racial. Em nível federal, a iniciativa mais importante foi a instituição do Plano Nacional de Ações Afirmativas (PNAA) em 2002, que estabelecia a observância de metas para inclusão de grupos vulnerabilizados em cargos em comissão, entre eles, a população negra (Decreto nº 4.228/2002). Entretanto, como relata Osório (2006), a observância desejada não foi verificada, havia amplo desconhecimento da medida e as poucas iniciativas implementadas não perduraram, findando a ação, no último ano daquele governo, sem continuidade.

A exceção foi o Programa de Ação Afirmativa do Ministério das Relações Exteriores, instituído antes desse plano e que persiste até o momento.<sup>3</sup>

A gestão seguinte iria adotar, a partir de 2003, novo direcionamento do tema racial no governo federal, que passava a contar com instância executiva própria, em nível ministerial. A pauta da promoção da igualdade racial passa a “objetivo de governo”, conforme apresentado no Plano Plurianual (PPA) (Ribeiro, 2014; Silva, Cardoso e Silva, 2014). Esses avanços, por sua vez, não se deram sem conflitos. A criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) apenas ocorreu após cerca de três meses do início da gestão, e eram abundantes as dificuldades que enfrentava dentro do governo para transversalizar o tema em todas as pastas da gestão e garantir prioridade e centralidade para a questão racial (Gomes e Alves, 2016).

No âmbito das ações afirmativas no ensino superior, o governo federal acabou por priorizar outras iniciativas de democratização do ensino, como o Programa Universidade para Todos (Prouni). Segundo Heringer e Ferreira (2012), a proposta que instituiu um sistema especial de reserva de vagas para egressos de escola pública, negros e indígenas – Projeto de Lei (PL) nº 3.627/2014 –, de iniciativa do Executivo, não obteve apoio nem na base do governo.

Ainda assim, a despeito de restrito estímulo e ausência de coordenação federativa para adoção de ações afirmativas, estados, municípios e instituições de ensino superior (IES), no âmbito da autonomia universitária, passaram a adotá-las para ingresso de estudantes negros em seus quadros discentes. A desigualdade racial, especialmente no ensino superior, passou a ser vista como problema público por meio de eventos críticos, indicadores e exemplo de outras iniciativas (Silva, 2018). Iniciando-se com os programas do governo do estado do Rio de Janeiro e da Universidade do Estado da Bahia, cotas para a população negra no ensino superior passaram a ser adotadas em diversas instituições públicas no início dos anos 2000. Em 2012, sucedida uma década depois das primeiras medidas subnacionais, na ocasião da aprovação de normativa em âmbito federal, havia 129 IES no país com algum tipo de ação afirmativa para ingresso em seus cursos de graduação, sendo que apenas parte dessas medidas se dirigiam à população negra (Incti, 2012).<sup>4</sup> Deste modo, mediante iniciativa subnacional, o sistema de ação afirmativa para ingresso no ensino superior foi se delineando, por iniciativa das próprias IES e, em menor monta, de governos estaduais ou municipais (Incti, 2012; Feres Júnior, Daflon e Campos, 2011).<sup>5</sup>

3. Para mais informações, conferir o anexo A em Silva e Goes (2013).

4. Algumas IES também passaram a adotar ações afirmativas para ingresso de estudantes nos cursos de pós-graduação. Disponível em: <<https://bit.ly/3k3BsJi>>.

5. A despeito do início desse debate estar centrado nas repercussões do Plano de Ação de Durban, o grupo mais beneficiado pelas cotas no ensino superior foi o de estudantes de escola pública. Analisando apenas universidades, Daflon, Feres Júnior e Campos (2013) identificaram ações afirmativas em 70 de 96 instituições federais e estaduais, entre as quais 60 tinham egressos de escola pública como beneficiários e 41, estudantes pretos ou pardos.

Silva (2018) analisa o processo de formação de agenda sobre políticas de ação afirmativa no ensino superior nos níveis da macropolítica (federal) e dos subsistemas (subnacional).<sup>6</sup> Concluiu que o processo de formação de agenda no nível federal ocorreu ao longo da difusão da medida afirmativa no âmbito subnacional, em um efeito de *spillover* em ambos os níveis, em que “a decisão em um nível favoreceu o debate e a formação de coalizões em outro patamar” (Silva, 2018, p. 30). O processo subnacional construiu contexto favorável à aceitação das medidas como solução de política para desigualdade racial, embasando decisão do Superior Tribunal Federal (STF) sobre o tema, o que desencadeou aprovação da legislação federal (Lei nº 12.711/2012), conhecida como a Lei de Cotas no ensino superior.

Compreendendo-se os múltiplos planos de análise das ações afirmativas no ensino superior, especialmente o papel das universidades e também dos estados na adoção da política, pode-se apreender melhor como se deu o processo de adoção de ações afirmativas em concursos públicos nos estados brasileiros e como se estabeleceu a implementação dessa medida.

### 3 AÇÃO AFIRMATIVA EM CONCURSOS PÚBLICOS: TRAJETÓRIA ESTADUAL

Tal como as medidas afirmativas para ingresso no ensino superior, as políticas afirmativas para ingresso de negros no setor público iniciam-se a partir das mobilizações da Conferência de Durban e inauguram trajetória de difusão a partir do nível subnacional. Com efeito, proposta similar já havia sido aventada em PL de autoria de Abdias do Nascimento, importante intelectual e ativista do movimento negro, durante sua atuação parlamentar. Por meio do PL nº 1.332/1983, propunha participação mínima de 20% de homens e 20% de mulheres negras em todos os escalões do quadro de servidores e funcionários públicos. Mesmo com pareceres favoráveis, o PL tramitou até 1986, sendo arquivado anos depois (Jaccoud *et al.*, 2009). Projeto posterior de sua autoria, apresentado no Senado (Projeto de Lei do Senado nº 75/1977), também não logrou êxito (Ferreira, 2017).

Efetivamente, foram municípios do Sul e Sudeste os primeiros a implementar cotas para negros em seus concursos. Em 2002, foram aprovadas legislações em Cubatão, Jundiaí e Piracicaba (São Paulo), Ibiá e Juiz de Fora (Minas Gerais) e Bagé (Rio Grande do Sul). Entre os governos estaduais, o Paraná foi o pioneiro, com medida aprovada em 2003. Desse modo, antes da aprovação da lei federal sobre o tema, havia 4 estados e 46 municípios que já haviam estabelecido ações afirmativas dessa natureza (Volpe e Silva, 2016).

---

6. Respectivamente com base em Kingdon (2011) e Jones e Baumgartner (2012).

Tal como a dinâmica da adoção das ações afirmativas para ingresso no ensino superior, não houve direcionamento específico do governo federal para estimular adesão a tais medidas para o setor público. Deve-se admitir que ações mais amplas do governo federal tiveram potencial de estimular a adoção de ações afirmativas, sem, contudo, estabelecer uma coordenação nacional desta política. Por exemplo, no caso das ações afirmativas no ensino superior, diretriz constante do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)<sup>7</sup> ou mesmo a elaboração de PL<sup>8</sup> sobre sistema de cotas podem ser consideradas ações de incentivo à política. A criação da Seppir, em 2003, e a constituição de políticas para articulação e formação de um sistema nacional (Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir) tenderiam a fortalecer a construção de políticas correlatas em nível subnacional, gerando ambiente de apoio de atores promotores de políticas voltadas à redução das desigualdades raciais. De forma específica em relação às ações afirmativas para ingresso no setor público, o lançamento do PNAA promoveu difusão de propostas semelhantes especialmente em municípios – em alguns casos, com textos muito similares ao decreto federal (Volpe e Silva, 2016).

Com efeito, em âmbito estadual, no que se relaciona às políticas afirmativas para ingresso no setor público, sua expansão se intensificou efetivamente após a aprovação da lei federal e da apreciação do tema no STF, na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41 (Ferreira e Igreja, 2021). Segundo Silva (2019), em análise mais ampla sobre as políticas públicas de igualdade racial no governo federal, essa legitimação da política por meio dos instrumentos citados foi compreendida como um mecanismo de validação normativa e favoreceu a expansão desse tipo de iniciativa.

#### 4 NORMAS E CONTEXTOS ESTADUAIS PARA ADOÇÃO DE AÇÕES AFIRMATIVAS NO SERVIÇO PÚBLICO

Para analisar as trajetórias de implementação estadual de políticas afirmativas para ingresso de negros no setor público, procurou-se identificar governos estaduais que tivessem legislação sobre o tema.<sup>9</sup> Para tanto, foram consultados *sites* governamentais e dos legislativos estaduais, além de notícias e literatura sobre o tema. Foram identificadas as principais delimitações de cada uma das políticas afirmativas,

7. O Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Reuni, estabelece como diretriz “ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil” (Brasil, 2007, art. 2º, inciso V).

8. O PL nº 3.627/2004 “institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências”. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ref\\_projlei3627.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ref_projlei3627.pdf)>.

9. Foram consideradas as legislações estaduais e do Distrito Federal acerca do ingresso em cargos efetivos. Este estudo não abarcou os sistemas de vagas desenvolvidos por defensorias públicas estaduais. Para visão mais abrangente de normas subnacionais e das demais regulamentações sobre o tema, sugere-se consulta a amplo mapeamento realizado por Igreja *et al.* (2021).

buscando considerar similitudes, diferenças e especialmente trajetórias de aprendizado entre elas e o governo federal. Em seguida, procurou-se verificar a origem das propostas (Executivo ou Legislativo) e, quando possível, as razões externalizadas nas justificativas que acompanham os PLs originários.

Foram enviadas comunicações para as instâncias responsáveis pela pauta da igualdade racial nos governos estaduais em que havia normativas sobre ação afirmativa para ingresso no setor público. A mensagem, que teve como propósito solicitar compartilhamento de relatórios e documentos acessórios sobre a implementação da medida afirmativa, não obteve retorno por parte de nenhum dos destinatários.

A partir da investigação anunciada, serão apresentados os achados que tratam do formato dos programas governamentais para reserva de vagas para negros. Quinze Unidades da Federação (UFs) contavam com normas para inclusão da população negra no setor público.<sup>10</sup> Como mencionado, antes de publicada lei federal sobre o tema, somente quatro estados haviam adotado essa medida afirmativa, além de dezenas de municípios (Ferreira, 2017; Silva e Silva, 2014). Após 2014, ainda mais iniciativas foram aprovadas, o que parece estar vinculado ao potencial de difusão promovido tanto pela norma federal (Lei nº 12.999/2014) quanto por decisão do STF que visou reduzir os conflitos jurídicos acerca do tema.<sup>11</sup> A análise a seguir será baseada nas normas originárias das políticas. Não foram consideradas as normas regulamentadoras, apenas quando acidentalmente acessadas.

Todas as iniciativas são baseadas em lei. No caso do Rio Grande do Sul e da Bahia, havia lei estadual anterior, nos moldes do Estatuto da Igualdade Racial,<sup>12</sup> que referendava a adoção dessa medida no estado, sendo posteriormente regulamentada por decretos do Poder Executivo. Apenas quatro normas estaduais incluem indígenas entre os beneficiários, duas das quais foram elaboradas antes da lei federal, que não conta com essa previsão. Recentemente, o governo do Rio Grande do Sul instituiu cotas para indígenas e população trans.<sup>13</sup> Em geral, os beneficiários nomeados nas ementas das leis são os negros, via de regra referenciados como pretos e pardos no corpo da normativa.<sup>14</sup>

10. Em diversas outras UFs, existem PLs ou iniciativas em curso para aprovação da medida afirmativa, a exemplo de Alagoas (PLs nºs 613/2021 e 760/2021), Paraíba (PL nº 3.329/2021), Amazonas (PL nº 251/2021), Santa Catarina (PL nº 0434.1/2021) e Pará (PL nº 184/2020).

11. A ADC nº 41 foi proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) como forma de dirimir os conflitos mais frequentes sobre as cotas para negros em concursos públicos. No acórdão, por unanimidade, além da defesa da medida afirmativa com critério racial, são destacados elementos e princípios que devem nortear esta política pública, a fim de garantir sua efetividade. Disponível em: <<https://bit.ly/3RkhnJy>>.

12. Em 2010, após dez anos de tramitação, foi aprovada a Lei nº 12.288, que instituiu, em nível federal, o Estatuto da Igualdade Racial.

13. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/estado-cria-cotas-para-trans-e-indigenas-em-concursos-publicos>>.

14. A menção a afrodescendentes, notação superada presente nas primeiras versões do Estatuto da Igualdade Racial federal e que remete ao debate sobre reparação (Silva, 2012), é residual, especialmente após 2014.

**QUADRO 1**  
**Normas estaduais para reserva de vagas para negros no setor público**

UF	Ano de publicação	Norma inaugural	Beneficiários (conforme ementa da lei)
Paraná	2003	Lei nº 14.274/2003	Afrodescendentes
Mato Grosso do Sul	2008	Lei nº 3.594/2008	Negros e índios
Rio de Janeiro	2011	Lei nº 6.067/2011	Negros e índios
Rio Grande do Sul	2011	Decreto nº 48.724/2011	Negros
Bahia	2014	Decreto nº 5.353/2014	Pretos e pardos
São Paulo	2015	Lei Complementar nº 1.259/2015	Pretos, pardos e indígenas
Amapá	2015	Lei nº 1.959/2015	Negros ou pardos
Maranhão	2015	Lei nº 10.404/2015	Pretos e pardos
Sergipe	2017	Lei nº 8.331/2017	Afrodescendentes
Distrito Federal	2019	Lei nº 6.321/2019	Negros e negras
Mato Grosso	2019	Lei nº 10.816/2019	Negros
Espírito Santo	2020	Lei nº 11.094/2020	Negros e indígenas
Ceará	2021	Lei nº 17.432/2021	Negros
Piauí	2021	Lei nº 7.626/2021	Negros e/ou pardos
Rio Grande do Norte	2021	Lei nº 11.015/2021	Negros e negras (pretos e pardos)

Elaboração da autora.

O percentual de 20% de reserva de vagas, tal como na lei federal, é preponderante. As exceções são Bahia (30%), Piauí (25%), Paraná e Sergipe (10%), São Paulo (pontuação diferenciada) e Rio Grande do Sul (percentual proporcional à população negra na UF). Mato Grosso do Sul acrescenta 3% para indígenas e Espírito Santo destaca 3% para indígenas e 17% para negros.

Em geral, a medida afirmativa é voltada para concursos públicos da administração estadual direta e indireta. Em alguns casos, a legislação se estende aos poderes Judiciário e Legislativo (Amapá, Paraná e Rio Grande do Norte), ao Poder Legislativo (Distrito Federal) e a contratações temporárias (Bahia, Espírito Santo e Piauí). Algumas normativas foram modificadas, ampliando o âmbito de atuação, a exemplo do Rio de Janeiro, que passou a incluir Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público (MP) e Tribunal de Contas do Estado no sistema de reserva de vagas (Lei nº 6.740/2014). Sete normas não previam prazo de vigência, outras seis apresentavam o mesmo prazo da lei federal (dez anos) e duas estabelecem quinze anos de vigência (Mato Grosso e Piauí). Seis iniciativas partiram do Poder Executivo, oito foram iniciativas parlamentares e, para uma delas, não foi possível identificar a origem.

A temporalidade e o formato das leis estaduais mostram uma adesão a essa medida afirmativa intensificada a partir de 2014, quando a norma federal foi publicada. A abrangência da norma, o prazo de vigência e o percentual de

reserva de vagas passam a ser replicados,<sup>15</sup> às vezes com algumas alterações, no nível subnacional.

Cabe destacar algumas especificidades identificadas nas normas, que demonstram aprendizado da experiência estadual, inclusive aprimorando critérios da lei federal e de sua norma orientadora da implementação (Portaria nº 4/2018 do MP).<sup>16</sup> Desse modo, se propõem a enfrentar problemas já anunciados no processo de implementação dessa medida afirmativa, tais como o fracionamento das vagas, a falta de acompanhamento e monitoramento, os procedimentos de validação da classificação racial, bem como outros trâmites (Bulhões e Arruda, 2020; Mello e Resende, 2019; Volpe e Silva, 2016).

A lei federal e outras congêneres dispõem que a reserva de vagas para negros deve ser aplicada apenas quando há mais de três vagas ofertadas para cada cargo no certame. Por sua vez, alguns concursos são organizados em diferentes editais, cada um com poucas vagas; ou, em um mesmo edital, as vagas para o mesmo cargo são divididas de acordo com a futura lotação ou especialidade, o que, diante de uma interpretação restrita da norma, redundaria na ausência de reserva de vagas em inúmeras situações (Bulhões e Arruda, 2020; Mello e Resende, 2019).

Como forma de evitar esse problema de ausência de reserva de vagas, a lei maranhense define o cálculo das vagas reservadas a partir do

quantitativo total dos cargos efetivos ou empregos públicos com a mesma natureza, independente da previsão de que sua lotação se dê em diferentes localidades, vedando-se assim fracionamento que obste ou diminua a obediência ao percentual previsto nesta lei (Lei nº 10.404/2015, art. 1º, § 4º).<sup>17</sup>

A mesma redação está presente na lei sergipana, de 2017, e na piauiense, de 2021. Por seu turno, a lei cearense, ainda que seja uma das mais recentes, na ausência de outras normativas, acabará por amplificar o problema ao delimitar a aplicabilidade da norma apenas para posições com cinco ou mais vagas.

Já no decreto que regulamenta as cotas na Bahia há importante ressalva ao cálculo da reserva de vagas adicionais ao edital de abertura do concurso, em que “na hipótese de surgimento de novas vagas além daquelas previstas no edital do concurso, deve ser considerada como base de cálculo a totalidade das vagas oferecidas durante todo o período de validade do certame” (Decreto nº 15.353/2014, art. 8º, § 1º).<sup>18</sup> Ainda no decreto, estabelece-se que o candidato negro se inscreva

15. Ferreira (2017) discute a replicação do percentual de reserva de vagas. Se no âmbito federal a justificativa foi a diferença entre a participação de negros no Executivo federal e no total da população, a simples replicação do percentual pode conduzir a uma proposta dissociada da realidade de cada ente.

16. Essa portaria, que veio ampliar o escopo da Orientação Normativa nº 6, trata da obrigatoriedade das comissões de heteroidentificação, responsáveis pela validação da autodeclaração racial dos candidatos. Para mais informações sobre o processo de desenvolvimento dessa portaria, recomenda-se consultar Lima Junior (2019).

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3y5fABd>>.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3IAkr3I>>.

nessa condição mesmo na inexistência de vaga reservada, a fim de garantir possibilidade de sua convocação na iminência de novas vagas pós-edital de abertura. Esta iniciativa oferece solução para o problema relacionado ao fracionamento das vagas anunciado em análise empreendida por Bulhões e Arruda (2020). Em cargos com menos de três vagas, como não é oferecida reserva de vagas para negros, não se forma cadastro de reserva, o que torna inviável a posterior convocação de candidatos negros na eventualidade de ampliação das vagas iniciais.

Cabe mencionar as leis que detalham os procedimentos para comissão de validação do processo de autodeclaração racial (comissões de heteroclassificação) no Distrito Federal e no Rio Grande do Sul,<sup>19</sup> indicando inclusive os critérios de avaliação e composição preferencial das comissões. Outro aspecto é incorporado pela norma da Bahia, que, ao regulamentar o disposto em seu Estatuto da Igualdade Racial, define os elementos a constar em cada uma das três listas em que devem estar dispostos os candidatos. Por sua vez, algumas legislações (Rio de Janeiro, Maranhão, São Paulo, Mato Grosso e Piauí) definem os processos de acompanhamento e avaliação com prazos, executores e/ou procedimentos preestabelecidos.

Algumas normas trazem determinações inusitadas. No caso do Mato Grosso, a lei delega a atribuição de acompanhamento e avaliação anual da lei estadual ao órgão responsável pela política de igualdade racial em âmbito nacional. Em Sergipe e no Piauí, estabelece-se que, em caso de declaração falsa da classificação racial, sem prejuízo de outras sanções, o candidato deverá ressarcir ao erário os prejuízos causados, inclusive em termos de remuneração. Na lei paraense, persiste o entendimento de reservar vagas apenas no edital de abertura, em desacordo com o posicionamento do STF na ADC nº 41. A norma do Rio Grande do Norte ressalta que os critérios complementares devem considerar as características que manifestem o “genótipo racial” dos candidatos.

Excetuando-se Sergipe e Piauí, todas as UFs que adotaram programas de reserva de vagas para negros estão vinculadas ao Sinapir, instrumento de coordenação federativa estabelecido no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010).<sup>20</sup> A modalidade mais simples de adesão a esse sistema pressupõe a existência de unidade administrativa, ações e projetos em execução e conselho de promoção da igualdade racial em funcionamento (Brasil, 2021), o que indicaria um ambiente institucional minimamente favorável à decisão da adoção de políticas voltadas ao enfrentamento das desigualdades raciais. No entanto, cabe destacar que cinco UFs já tinham sistema de cotas para ingresso no serviço público instalado antes da adesão ao Sinapir, e três aderiram a ambas as iniciativas no mesmo ano.

19. No Distrito Federal, estabelece-se verificação presencial do fenótipo, com comissões compostas com critérios de gênero, cor e preferencialmente naturalidade.

20. Disponível em: <<https://bit.ly/3S0Jjxp>>.

Também, nove outras UFs integrantes do Sinapir não apresentaram, até o momento de escrita deste trabalho, sistema de cotas em concurso público. Assim, este vínculo mostra-se insuficiente para análise e identificação de um contexto institucional favorável e exige outras fontes de pesquisa.

Com base nas nove justificativas das leis identificadas,<sup>21</sup> verificou-se como recorrente a referência a normas federais, tais como o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) (cinco citações)<sup>22</sup> e a Lei nº 12.990/2014 (quatro citações).<sup>23</sup>

Cumprir destacar que no governo federal a Lei nº 12.990/2014 também trata deste assunto, mas na esfera federal, e assim, aplicando o princípio da simetria, esta norma serviu como inspiração e aperfeiçoamento para salvaguardar tal prerrogativa a estas parcelas da sociedade em nosso estado (justificativa do PL nº 148/2019 – deputado Marcelo Santos, Espírito Santo).<sup>24</sup>

Embora o Estatuto da Igualdade Racial tenha sido mencionado na maioria das justificativas identificadas, não há novas leis aprovadas imediatamente após sua aprovação em 2010. Com efeito, é a Lei nº 12.990/2014 que parece marcar um novo ciclo de difusão desse tipo de norma no país, pelo menos em nível estadual. Nas justificativas, também houve menção a leis estaduais (três), além de convenções internacionais e normativas em outros entes subnacionais e no Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (uma citação cada).

Os principais problemas evocados como justificativa para adoção da medida afirmativa são a discriminação racial (duas citações), a falta de representatividade (duas citações), a exclusão do mercado de trabalho (uma citação) e as desigualdades raciais (uma citação):

um dos fatores desencadeadores de desníveis sociais é justamente a desigualdade racial e isso se dá em função do antecedente histórico e cruel pelo qual passou a população negra brasileira, contexto que acabou privando esse segmento de inúmeras oportunidades, inclusive de instrução, que possibilitassem que tivessem acesso a direitos sociais e ao mercado de trabalho em condições de igualdade com a população geral (Mensagem nº 8.614, de 24 de fevereiro de 2021, justificativa do PL nº 23/2021 – governador Camilo Sobreira de Santana, Ceará).<sup>25</sup>

Diante desse cenário, os propositores advogam que as medidas teriam como objetivo garantir representatividade e diversidade (duas citações), reduzir desigualdades (quatro), especialmente no setor público, promover reparação (uma citação), cumprir

21. Não foi possível encontrar as justificativas que acompanharam os PLs que deram origem às normas inaugurais no Maranhão, Sergipe e Mato Grosso do Sul. Na Bahia e no Rio Grande do Sul, a reserva de vagas é baseada em decretos do governo estadual, que regulamenta disposições dos respectivos Estatutos da Igualdade Racial. Por esse motivo, não foi possível identificar um documento específico que justificasse a adoção da medida afirmativa.

22. Amapá, Rio de Janeiro, São Paulo, Ceará e Rio Grande do Sul (este último fazendo menção ao PL do estatuto).

23. Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Piauí.

24. Disponível em: <<https://bit.ly/3rhj3Jl>>.

25. Disponível em: <<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/tramit2021/8614.htm>>.

dispositivo constitucional de igualdade material (uma citação) e aumentar a possibilidade de ter servidores negros em cargos de primeiro escalão (uma citação), que pode ser ilustrado no seguinte excerto:

espera-se que a reserva de vagas proposta constitua avanço significativo na efetivação da igualdade de oportunidades e que os quadros dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário passem a efetivamente refletir a diversidade existente na população do estado do Amapá (justificativa do PL nº 67/2014 – deputada Cristina Almeida, Amapá).<sup>26</sup>

Uma questão importante para o debate sobre ações afirmativas é enunciada em duas justificativas. Na exposição de motivos dos governadores de Rio de Janeiro e São Paulo, é promovida especial atenção ao tema da garantia da meritocracia nos certames públicos. Seus autores fazem questão de reforçar que a medida não comprometerá o “nível” da burocracia estatal.

Por outro lado, a implementação de políticas de ação afirmativa, na forma da propositura anexa, não implicará flexibilização do mérito ou do nível de exigência para o ingresso no serviço público (Mensagem A nº 218, de 6 de dezembro de 2013, justificativa do Projeto de Lei Complementar nº 58/2013 – governador Geraldo Alckmin, São Paulo).<sup>27</sup>

O presente projeto de lei busca instituir: o acesso de negros e índios aos cargos e empregos públicos do Poder Executivo de nosso estado, o que se pretende fazer sem prejuízo da meritocracia, na medida em que a aprovação em concurso público, mesmo para essas minorias, só ocorrerá se atingida a nota mínima prevista para a generalidade dos candidatos (Mensagem nº 46, de 27 de setembro de 2011, justificativa do PL nº 888/2011 – governador Sérgio Cabral, Rio de Janeiro).<sup>28</sup>

Peculiar notar que não há nenhuma justificativa, ou lei, que trate da questão de renda, tema contraposto às cotas raciais ao longo do seu debate. Ainda que, no Ceará, o sistema de reserva de vagas se intitule “social e afirmativo”, não há menção a critérios sociais em adição ou substituição ao critério racial.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo oferecer um panorama das ações afirmativas para negros nos governos estaduais, focalizando medidas voltadas para a reserva de vagas em concursos públicos. Para tanto, procurou-se analisar como se desenvolveram os processos de adoção dessas iniciativas, por meio da análise das normativas aprovadas e de elementos contextuais de cada UF.

26. Disponível em: <<http://silegis.al.ap.gov.br/proposicao/pdf/51541inteiroPL0006714AL.pdf>>.

27. Disponível em: <[https://www.al.sp.gov.br/spl/2013/12/Propositura/1185303\\_50113153\\_Propositura.doc](https://www.al.sp.gov.br/spl/2013/12/Propositura/1185303_50113153_Propositura.doc)>.

28. Disponível em: <<https://bit.ly/3QpHU9k>>.

Para essa investigação, foram analisadas legislações inaugurais sobre o tema nas quinze UFs que contavam com sistema de reserva de vagas para negros em concursos. Identificou-se um processo de implementação estadual de ações afirmativas em concurso público relativamente diverso daquele que se estabeleceu para cotas no ensino superior, uma vez que, neste último, houve grande difusão da proposta no nível subnacional, o que precipitou um *spillover* que pressionou o nível federal a implementar política semelhante. Sem desmerecer a possível influência das normas subnacionais pioneiras na formulação federal da política, no caso das cotas em serviço público, a maior parte das normas estaduais foram implementadas a partir de medida específica por parte do governo federal, qual seja lei de cotas de iniciativa do Poder Executivo.

A influência federal nas agendas subnacionais se deu diretamente pela adoção da política de cotas no governo federal, ainda que na ausência de um sistema aparentemente organizado de estímulo e coordenação dessa iniciativa no âmbito estadual. Em contrapartida, algumas leis estaduais parecem refletir um processo de aprendizado, inclusive acerca da experiência nacional e de trocas entre si. Assim, conseguem avançar para soluções de problemas em nível estadual, antecedendo conflitos e oferecendo novas possibilidades de atuação para a norma federal e para outras experiências subnacionais.

Especialmente na proximidade do fim da vigência da lei federal (em 2024) e da existência de uma série de problemas de implementação da norma, que redundam em limitada efetividade da ação em situações específicas, o aprendizado da experiência estadual pode representar uma externalidade positiva da ausência de coordenação nacional. No entanto, essa ausência federal e suas lacunas de acompanhamento, avaliação e coordenação intragovernamental possivelmente reduziram potencial de efetividade das iniciativas estaduais, além de terem sido elementos dificultadores da própria implementação pelos atores no nível federal (Ipea, 2021).

Avançar na análise das experiências estaduais, aprofundando o conhecimento sobre seus aprendizados e conflitos específicos, mostra-se como opção alvissareira para aperfeiçoamento, em qualquer nível, desse tipo de política pública afirmativa. Novos estudos, que tragam outros elementos sobre o processo de implementação das medidas nos estados, poderão contribuir para melhor compreender os desafios para a efetividade da medida afirmativa e para apontar novas estratégias a guiar os esforços para o alcance de burocracias mais representativas em todos os níveis federativos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). **Diário Oficial da União**, 25 abr. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Guia de orientação para a criação e implementação de órgãos, conselhos e planos de promoção da igualdade racial**. 2. ed. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3dYgwRd>>.

BULHÕES, L. M. G.; ARRUDA, D. D. O. Cotas raciais em concursos públicos e a perspectiva do racismo institucional. **NAU Social**, v. 11, n. 20, p. 5, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.9771/ns.v11i20.35672>>.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013.

FCP – FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. Declaração e plano de ação. *In*: CONFERÊNCIA MUNDIAL DE COMBATE AO RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA, 3., 2001, Durban, África do Sul. **Anais...** Brasília: FCP, 2001.

FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T.; CAMPOS, L. A. **A ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. [s.l.]: Gemaa; Iesp/Uerj, 2011. (Levantamento das Políticas de Ação Afirmativa). Disponível em: <[https://gemaa.bemvindo.co/wp-content/uploads/2013/11/files\\_Levantamento\\_2011C.pdf](https://gemaa.bemvindo.co/wp-content/uploads/2013/11/files_Levantamento_2011C.pdf)>.

FERREIRA, G. L. **A lei de cotas no serviço público federal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FERREIRA, G. L.; IGREJA, R. L. Legislações brasileiras sobre cotas raciais no serviço público: uma análise da categorização racial e da distribuição temporal e espacial. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 147-157, dez. 2021. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=f85b1380-c07a-4cb7-ba8f-91ab2dc9fa96>>.

GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A. Como se cria um ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 3, p. 388-406, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612154913>>.

HERINGER, R.; FERREIRA, R. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, ano 5, p. 137-194, 2012.

IGREJA, R. *et al.* **Ações afirmativas e burocracia pública**: vinte anos de legislação. Brasília: Flacso, 2021. (Caderno de Pesquisa, n. 1). Disponível em: <<http://flacso.org.br/files/2021/11/Caderno-de-Pesquisa-Ações-Afirmativas-e-Burocracia-Pública.pdf>>.

INCTI – INSTITUTO DE INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR E NA PESQUISA. **Mapa das ações afirmativas no Brasil**: instituições públicas de ensino superior – ano-base 2011. Brasília: Incti, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3vP2wi0>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Implementação de ações afirmativas para negros e negras no serviço público: desafios e perspectivas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 31, 2021.

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160706\\_desigualdades\\_raciais\\_brasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160706_desigualdades_raciais_brasil.pdf)>.

JACCOUD, L. *et al.* Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, v. 3, n. 17, 2009.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. From there to here: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. **The Policy Studies Journal**, p. 1-19, 2012.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2nd ed. Boston: Longman, 2011.

LIMA JUNIOR, A. T. Igualdade racial. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 26, p. 283-315, 2019.

MARCHA contra o racismo: pela igualdade e a vida. **Jornal da Marcha**, São Paulo, 5 out. 1995. Disponível em: <<http://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PJOMASP10199500X.pdf>>.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. **Sociedade e Estado**, v. 34, n. 1, p. 161-184, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-6992-201934010007>>.

OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Brasília: OIT, 2006.

RIBEIRO, M. **Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986-2010)**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

RIOS, F. O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978-2010). **Lua Nova**, n. 85, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452012000100003&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452012000100003&lng=pt&tlng=pt)>.

ROSA, I. C. C. da. A dinâmica das notícias sobre a temática racial negra no jornal Folha de S.Paulo. **Revista de Comunicação e Epistemologia da Universidade Católica de Brasília**, p. 91-112, 2008.

SILVA, J. M. da; CARDOSO, M. do R. de H. C.; SILVA, T. D. **Planejamento, orçamento e a promoção da igualdade racial: reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011**. Brasília: Ipea, 2014. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/140901\\_relatorio\\_igualdade\\_racial.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/140901_relatorio_igualdade_racial.pdf)>.

SILVA, T. D. **O Estatuto da Igualdade Social**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1712).

\_\_\_\_\_. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: a formação da agenda governamental segundo atores-chave. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 2, p. 7-34, 2018.

\_\_\_\_\_. **Mudança institucional, discurso e instituições: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014**. Brasília: UnB, 2019.

SILVA, T. D.; GOES, F. L. (Org.). **Igualdade racial no Brasil: reflexões no ano internacional dos afrodescendentes**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. 186 p. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_igualdade\\_racialbrasil01.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_igualdade_racialbrasil01.pdf)>.

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei nº 6.738/2013**. Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 17).

VOLPE, A. P. S.; SILVA, T. D. **Reserva de vagas para negros na administração pública**. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7461/1/RP\\_Reserva\\_2016.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7461/1/RP_Reserva_2016.pdf)>.



## **ANÁLISE SOBRE OS EFEITOS DA CONCOMITÂNCIA DE AMBIGUIDADES, HETEROGENEIDADES E DESIGUALDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM NÍVEL SUBNACIONAL**

José Mauricio Avilla Carvalho<sup>1</sup>  
Gabriela Lotta<sup>2</sup>  
Marcela Bauer<sup>3</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988 (CF/1988), é um marco para a expansão dos direitos dos cidadãos brasileiros e a garantia de um conjunto de direitos essenciais, como educação, saúde e bem-estar. Ao garantir direitos universais como componente essencial da cidadania, a CF/1988 trouxe para o Estado brasileiro novos desafios na provisão de políticas públicas. O direito à educação aparece no art. 205, que afirma que se trata de um “direito de todos e dever do Estado e da família, [e] será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988).

Desde então, o Estado brasileiro passou a se dedicar à construção de políticas educacionais que permitissem não apenas o acesso à educação, mas também a qualidade do ensino para o desenvolvimento dos cidadãos. Mas foi na década de 1990, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996), que a educação brasileira, em especial a educação pública, ganhou um arcabouço normativo que direciona mais claramente quais devem ser os esforços da sociedade na provisão da educação em seus diversos níveis – inclusive o ensino médio, foco deste capítulo.

A LDB definiu que a educação básica, um direito universal, deve ser composta por diferentes ciclos, que passam pela educação infantil, pelo ensino fundamental e pelo ensino médio. Em sintonia com o art. 205 da CF/1988, a LDB

---

1. Doutorando em educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

2. Professora de administração pública na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV).

3. Mestra em políticas públicas e gestão governamental pela EAESP/FGV.

definiu, no art. 35, objetivos abrangentes para a educação básica, que englobam a formação para a continuidade dos estudos, o desenvolvimento da cidadania e do pensamento crítico, assim como a preparação técnica para o trabalho, assegurada a formação geral.

Com relação ao ensino médio, última etapa da educação básica, a LDB o institui como uma continuidade dos estudos iniciados no ensino fundamental, preparação básica para o trabalho e para o exercício da cidadania.

Em 1998, foram aprovadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs),<sup>4</sup> que afirmam que as propostas pedagógicas devem incluir competências básicas, conhecimentos e formas de tratamento dos conteúdos previstos pelas finalidades do ensino médio. Por meio das DCNs, passaram a ser adotados, como estruturadores dos currículos, os princípios pedagógicos da identidade, da diversidade, da autonomia, da interdisciplinaridade e da contextualização.

Apesar de o ensino médio compor a educação básica brasileira desde a LDB de 1996 (Brasil, 1996), a sua obrigatoriedade só começou a ser instituída em 2009, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 59, quando a educação obrigatória – anteriormente limitada ao ensino fundamental – foi estendida para as crianças e os jovens dos 4 aos 17 anos.<sup>5</sup> Essa expansão foi concluída em 2013, com a Lei nº 12.796, que alterou o art. 4º da LDB para incluir diretamente a etapa do ensino médio como parte da educação básica obrigatória (Antunes, Sarturi e Aita, 2017).

Os Planos Nacionais de Educação (PNEs) de 2001 e de 2014 traçaram um conjunto de metas com relação ao ensino médio brasileiro, tendo o PNE de 2001 definido vinte objetivos e metas<sup>6</sup> para essa etapa. Em resumo, tais metas tratavam principalmente do atendimento da crescente demanda do ensino médio, decorrente da universalização do ensino fundamental na década de 1990, e da garantia de padrões mínimos de infraestrutura das escolas que atendiam àquela etapa. Apon-tavam também a necessidade de melhorar determinados indicadores de aprendizagem; assegurar a progressão dos alunos entre as séries; reduzir as taxas de evasão e abandono; e garantir formação de nível superior para todos os docentes dessa etapa.

---

4. Houve uma segunda versão das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (DCNEM – Parecer nº 7/2010 e Resolução nº 4/2010) e uma terceira versão em 2011-2012 (Parecer nº 5/2011 e Resolução nº 2/2012). Seguem em vigor as publicadas na quarta versão, que data de 2018, publicadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) no Parecer nº 3/2018 e na Resolução nº 3/2018.

5. Com uma progressão normal, o aluno brasileiro deveria cursar o ensino fundamental dos 6 aos 14 anos de idade, e o ensino médio, dos 15 aos 17 anos de idade. Por sua vez, a educação infantil é destinada às crianças de até 5 anos de idade.

6. Souza (2014) apresenta uma avaliação sobre o cumprimento ou não das metas do PNE de 2001.

No PNE de 2014,<sup>7</sup> pelo menos quatro das vinte metas possuem relação direta com o ensino médio: as metas 3, 6, 7 e 11. A meta 3 define que se deveria “universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE [em 2024], a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%”. A meta 6 define que pelo menos 50% das escolas públicas deveriam ofertar ensino em tempo integral, de forma a atender a pelo menos 25% dos alunos da educação básica. Na meta 7, propõe-se “aumentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb [Índice de Desenvolvimento da Educação Básica]”. E, na meta 11, consta que se deveriam “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público” (Brasil, 2014).

Somando-se às iniciativas em prol do ensino médio supracitadas, em 2006 houve a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que incluiu também o ensino médio entre os beneficiários dos seus recursos.<sup>8</sup> Não obstante, os indicadores sobre a qualidade dessa etapa de ensino, até 2012, não denotavam bons resultados. Conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2012, entre os jovens de 15 a 17 anos do país, 53% cursavam corretamente o ensino médio; 32% ainda estavam cursando o ensino fundamental regular; 6% haviam migrado para o ensino fundamental da educação de jovens e adultos (EJA); e 9% estavam fora da escola. Segundo dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)<sup>9</sup> de 2011, a proficiência média apresentada pelos estudantes em matemática foi de 275 pontos, correspondendo ao nível 3 de uma escala de dez níveis; e em língua portuguesa foi de 269 pontos, correspondendo ao nível 2 de uma escala de oito níveis. Conforme interpretação da Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC), em relatório recente (Brasil, 2018a),<sup>10</sup> esses níveis de proficiência em língua portuguesa e em matemática são considerados como insuficientes.

Tais problemáticas fomentaram a criação, em 2012, pelo Legislativo, da Comissão Especial Destinada a Promover Estudos e Proposições para a Reformulação do Ensino Médio (Ceensi). As discussões realizadas nessa comissão duraram cerca de um ano. Como fruto desses trabalhos, em 2013, foi criado o Projeto de

7. Gomes (2017) discute sobre o andamento das metas do PNE de 2014.

8. Ver mais sobre a relação entre o Fundeb e melhorias no ensino médio em Silveira *et al.* (2017).

9. Mais informações sobre o Saeb disponíveis em: <<https://tinyurl.com/cv385jrb>>. A avaliação é realizada a cada dois anos.

10. O relatório trata sobre dados de 2015 e 2017 do Saeb. No entanto, como as escalas são as mesmas entre os anos, a interpretação também serve para dados de qualquer outro ano de coleta do Saeb.

Lei (PL) nº 6.840. Esse PL obteve a participação de vários atores e contou com a proposição de dois substitutivos, mas acabou sendo arquivado no final de 2014.

Em 2015, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), organização da sociedade civil (OSC) que congrega tanto ex-secretários estaduais de Educação como secretários atuais, formou um grupo de trabalho (GT) para retomar a discussão sobre reformas no ensino médio. Em parceria com uma série de institutos e fundações, esse GT elaborou um substitutivo informal que foi apresentado ao MEC em março de 2016, voltando a ser debatido em agosto, junto ao CNE e à nova gestão do MEC no governo Michel Temer, em reunião nos dias 24 e 25 de agosto de 2016.<sup>11</sup>

Logo em seguida, no dia 22 de setembro de 2016, o recém-empossado presidente Temer enviou ao Congresso a Medida Provisória (MP) nº 746, instituindo a Reforma do Ensino Médio num processo apressado, inviabilizando um amplo debate entre a comunidade escolar e os diversos interessados. O ato unilateral foi altamente criticado por diversos setores da educação, da academia, da sociedade e dos movimentos sociais. Questionou-se o fato de uma reforma de tal magnitude – impactando um número tão grande de envolvidos – ter sido realizada por um ato monocrático como é uma MP, ficando comprometida a própria legitimidade da reforma. Muito embora a necessidade de reformar o ensino médio fosse um consenso entre gestores, educadores e docentes, e ainda que boa parte das medidas propostas pela MP estivesse de acordo com a discussão feita historicamente, a maneira pela qual o processo se deu foi recebida com duras críticas por parte desses segmentos.

Em 2017, foi instituída a Lei nº 13.415/2017, originária da MP nº 746/2016. Muitas das medidas determinadas pela lei apresentavam um alto nível de ambiguidade (Lotta *et al.*, 2021). Ao mesmo tempo que dependiam de decisões centrais, como a nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC), deixavam a cargo dos sistemas estaduais de ensino – responsáveis pela oferta do ensino médio, conforme a LDB de 1996 – muitas outras decisões futuras.

No entanto, a heterogeneidade entre sistemas estaduais e a desigualdade em vários âmbitos existente no país são particularidades que podem gerar impactos na coordenação de políticas públicas nacionais, conforme salientam Abrucio, Franzese e Sano (2010) e Arretche, Vazquez e Gomes (2012).

Isto posto, este capítulo discute de que modo a concomitância entre ambiguidades, heterogeneidades e desigualdades de capacidades estatais para a implementação de políticas entre os entes tem determinado diferentes contextos estaduais de implementação para a Reforma do Ensino Médio, que vem sendo chamada mais recentemente de Novo Ensino Médio.

---

11. Mais informações disponíveis em: <<https://tinyurl.com/43pr3fn8>>.

Ambiguidade, heterogeneidade e desigualdade são as categorias de análise utilizadas neste estudo. Ambiguidade refere-se à ausência de certas definições no arcabouço normativo federal que atribui aos entes estaduais o encargo de tomar um conjunto de decisões por conta própria durante o processo de implementação da política. A categoria heterogeneidade está relacionada às diferenças entre os estados em termos de experiências de políticas anteriores para o ensino médio. Por sua vez, a categoria desigualdade está relacionada às diferenças entre os estados em termos de capacidades estatais<sup>12</sup> para a condução da implementação.

Antes de adentrar nessa discussão especificamente, na seção a seguir faremos uma explanação sobre as diferenças históricas da relação federativa para a coordenação do ensino médio brasileiro no século XXI. Com essa seção, propomos demonstrar como os efeitos da ambiguidade em processos de implementação podem variar segundo diferentes conjunturas políticas, além de indicar as implicações que a articulação entre ambiguidade, heterogeneidade e desigualdade pode promover sobre a implementação de políticas públicas.

O trabalho foi construído com base em outras pesquisas desenvolvidas pelos autores sobre o tema da Reforma do Ensino Médio (Lotta e Bauer, 2018; 2020; 2021; Carvalho, 2019; Lotta *et al.*, 2021). Dessa maneira, os variados dados utilizados foram coletados no âmbito dessas pesquisas e utilizados aqui neste espaço para a discussão teórica que se pretende realizar. As principais ferramentas metodológicas que vêm sendo utilizadas nessas pesquisas são: entrevistas com representantes das secretarias estaduais de educação (SEEs); e pesquisa documental em regulamentos referentes à área da educação em geral – como a LDB e outras leis com abrangência ampla – ou relacionados aos temas específicos do ensino médio e da reforma.

O texto está organizado em quatro seções: esta introdução; a seção a seguir, com propósito já mencionado; uma terceira seção, em que visamos discutir o impacto da heterogeneidade na atuação dos estados para a implementação do Novo Ensino Médio; e as considerações finais.

## **2 A POLÍTICA DE ENSINO MÉDIO BRASILEIRO NO SÉCULO XXI EM TRÊS MOMENTOS**

Praticamente todos os esforços com relação à educação brasileira do século XX estavam voltados para o ensino fundamental, com foco especial na redução dos índices de analfabetismo (Rocha, 2014). O Brasil só começou a direcionar mais esforços à etapa do ensino médio no século XXI.

---

12. Há diferentes perspectivas para a definição de capacidades estatais (Filgueiras, Koga e Viana, 2020; Gomide e Pires, 2014; Gomide, Pereira e Machado, 2017). Algumas das definições derivam de uma importância maior atribuída a recursos técnicos ou financeiros, enquanto outras dão mais importância a recursos políticos e sociais dos burocratas. No entanto, todas elas referem-se à mesma ideia: os atributos que o Estado possui para atingir seus objetivos.

Num primeiro momento, além da inclusão, na educação obrigatória, da faixa etária de 15 a 17 anos, em 2009, e da própria etapa do ensino médio, em 2013, é possível citar algumas outras políticas de fomento à oferta e à qualidade dessa etapa. As principais são: o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI),<sup>13</sup> de 2009; o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec),<sup>14</sup> de 2011; e o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio,<sup>15</sup> de 2013. Destaque-se que todas essas políticas foram produzidas e financiadas pelo governo federal.

Conforme apontado por Lotta *et al.* (2021), até 2016, duas configurações distintas definiam concomitantemente o quadro de produção de políticas para o ensino médio brasileiro: uma configuração de implementação administrativa e outra configuração experimental.<sup>16</sup>

A primeira configuração guarda relação com o fato anteriormente destacado de as políticas em prol do ensino médio citadas terem sido produzidas e financiadas pelo governo federal. Segundo as autoras,

para dar conta dos problemas de desigualdade, o governo federal, nas últimas décadas, passou a fortalecer as políticas de incentivo e indução que buscam estimular padrões de produção e resultado de políticas, com o repasse de recursos específicos ao que foi definido nacionalmente (Abrucio *et al.*, 2010; Arretche, 2012). É o típico caso de cooperação intergovernamental descrito por May (1993) e que leva à construção de um contexto de implementação administrativa (Matland, 1995), com a tentativa de conseguir adesão, induzindo ações padronizadas para a construção de capacidades locais (Lotta *et al.*, 2021, p. 404).

Assim, com o intuito de fomentar a execução de políticas e de garantir bons resultados, o governo federal atuava como formulador e financiador de políticas para o ensino médio que poderiam ser adotadas pelos estados. Tais políticas propiciavam aos estados aderentes um conjunto de incentivos financeiros, ao mesmo tempo que determinavam um conjunto de regulamentos que deveriam ser seguidos. Os regulamentos dessas políticas eram de ordem incremental, ou seja, não exigiam grandes mudanças nos sistemas de ensino, e seguiam uma lógica adotada em diversas outras políticas de incentivos e induções (Arretche, 2012).

No caso do ensino médio, essa configuração coexistia com a segunda configuração, determinada pela fraca regulação do “regime de colaboração”<sup>17</sup> da educação brasileira. Por ser pouco regulado (Abrucio, Segatto e Pereira, 2017),

13. Instituído pela Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009. Mais informações disponíveis em: <<https://tinyurl.com/569ntama>>.

14. Criado em 2011, por meio da Lei nº 12.513. Mais informações disponíveis em: <<https://tinyurl.com/48jf9rnb>>.

15. Instituído pela Portaria nº 1.140, de 22 de novembro de 2013. Mais informações disponíveis em: <<https://tinyurl.com/shpc8ya6>>.

16. Tais denominações partem do modelo teórico usado pelas autoras para sua análise.

17. “Regime de colaboração” é o nome dado ao modelo de coordenação interfederativa da educação brasileira, conforme consta no art. 211 da CF/1988 (Brasil, 1988).

o regime de colaboração possibilita que cada ente federado tome decisões distintas para a regulação de seus sistemas de ensino. Tal configuração tende a gerar um alto índice de heterogeneidade entre as políticas implementadas pelos entes. Por sua vez, a sintonia entre essa heterogeneidade e as desigualdades de capacidades estatais entre os entes gera também diferentes níveis de sucesso e insucesso na execução de políticas. Entes com mais capacidades estatais criam e executam políticas com mais sucesso, enquanto entes com menos capacidades têm mais dificuldade de criar e executar políticas educacionais com sucesso<sup>18</sup> (Abrucio, Franzese e Sano, 2010).

A coexistência de tais configurações permitia um quadro de baixo conflito, em que os sistemas estaduais de ensino podiam adotar inovações de forma incremental para o ensino médio. No entanto, com a publicação da MP nº 746, em setembro de 2016, e em virtude do contexto histórico e político no qual esteve situada – pouco tempo depois da conclusão do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff –, o conflito se intensificou fortemente (Carvalho, 2019; Lotta *et al.*, 2021). Tal contexto deu início a um segundo momento.

Enquanto no primeiro momento havia um quadro de inovações incrementais, no segundo emerge um contexto de ruptura, com a promulgação de várias medidas muito contestadas por seus meios e por seus fins. Criticou-se o uso de MP para colocar as medidas em vigor; a proposição de várias medidas pouco debatidas; a prioridade estabelecida para os problemas a serem tratados; e o contexto de austeridade iniciado concomitantemente à promulgação da reforma.

Apesar desse novo contexto de ruptura, com a promulgação de uma política que determinava grande quantidade de mudanças, o quadro de alta ambiguidade para a execução de políticas de ensino médio foi mantido pela reforma. Sobre a ambiguidade, destaquem-se dois elementos. Um deles é a quantidade de vezes que o texto da reforma, tanto na MP nº 746/2016 quanto na Lei nº 13.415/2017, encarrega os sistemas estaduais de tomarem uma série de decisões importantes deixadas em aberto pela normativa. O segundo elemento está no fato de a BNCC da etapa do ensino médio, um dos pilares das mudanças determinadas pela reforma, só ter sido homologada mais de dois anos depois da promulgação da MP<sup>19</sup> – que tem como pressuposto legal para sua proposição a existência de urgência e relevância do tema.

Com o conflito intensificado, a ambiguidade, que antes era vista como oportunidade pelos sistemas estaduais de ensino para adaptações locais, transformou-se para muitos deles em incerteza e dúvida com relação ao futuro das

18. Que garantam bons níveis de oferta, acesso, permanência e aprendizagem dos alunos.

19. A MP nº 746/2016 data de 22 de setembro de 2016, enquanto a BNCC do ensino médio só foi homologada no dia 14 de dezembro de 2018, por meio da Portaria nº 1.348 do MEC.

políticas de ensino médio. Isso se verificou principalmente para aqueles estados com experiências prévias mais incipientes no ensino médio de suas redes e com menos capacidades estatais, mas também para alguns estados que tinham investido em amplos processos de reformulação do ensino médio de suas redes havia pouco tempo, reformulações que não necessariamente estavam de acordo com as propostas da reforma.

Algum tempo depois, com a redução do conflito, o MEC começou a elaborar uma série de programas vinculados à reforma, com o intuito de incentivar os estados a aderir à política. Exemplos disso são o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNem); a aquisição de empréstimo de US\$ 250 milhões com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird, instituição do Banco Mundial), para o financiamento de apoio técnico aos estados e de outras ações em prol da implementação da reforma; as reedições do Programa de Fomento à Implantação das Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (ProEMTI), lançado juntamente com a MP nº 746/2016; e as atualizações do Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC), para inclusão da etapa do ensino médio.

A maioria das normativas foi elaborada em 2018, último ano do governo Temer. Após a eleição presidencial de 2018, com o governo de Jair Bolsonaro, o MEC tem passado por uma série de problemas. De janeiro de 2019 a novembro de 2022, quatro ministros ocuparam o cargo.

Além disso, a política de austeridade foi intensificada, afetando fortemente o orçamento do MEC, apesar do momento peculiar de ensino remoto emergencial vivido durante os anos 2020 e 2021, devido à pandemia da covid-19. Conforme o relatório bimestral do movimento Todos Pela Educação sobre a execução orçamentária do MEC (Todos Pela Educação, 2021, p. 5), “o MEC encerrou o exercício de 2020 com a menor dotação orçamentária desde 2011”; “a educação básica encerrou o ano com o menor orçamento e a menor execução da década”; “após doze meses, o FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação] consumiu apenas 63% do seu limite de empenho e 77% do limite de pagamento”, este último sendo reflexo da baixa execução orçamentária e reforçando a existência de problemas de gestão.

Esse contexto deu início ao que chamamos de terceiro momento das políticas de ensino médio brasileiro no século XXI. Enquanto no primeiro momento havia concomitância entre centralização e proposição de inovações incrementais, com a ambiguidade servindo à experimentação; e no segundo momento havia uma postura apenas de centralização, com a proposição de rupturas significativas no desenho vigente da política de ensino médio, somada a uma ambiguidade interpretada como medo e incerteza; nesse terceiro momento predomina apenas

um contexto de ambiguidade, que dá à política de ensino médio a aparência de estar à deriva, apenas seguindo com base nos recursos e no rumo determinado anteriormente pelos programas vinculados à reforma já citados.

O argumento fundamenta-se em uma série de entrevistas realizadas entre 2017 e 2021 com gestores de todas as secretarias estaduais de ensino responsáveis pela etapa do ensino médio, e também em vasta pesquisa de materiais relacionados à reforma. Entre estes, destaca-se um relatório da Controladoria-Geral da União (CGU) de 24 de setembro de 2020 (Brasil, 2020). O relatório foi elaborado como parte de auditoria anual acerca do cumprimento das metas de uso dos recursos emprestados pelo Bird para a implementação da Reforma do Ensino Médio.

Conforme o relatório, o prazo de cumprimento das metas de uso dos recursos compreende o período de 21 de maio de 2018 até 31 de dezembro de 2023. A CGU aponta que, até o final de 2019, ainda não se havia formado a Unidade Gestora de Projeto (UGP) na SEB do MEC, tipo de GT específico que deveria orientar o uso dos recursos. Isso estaria tendo impacto

na capacidade da SEB quanto à adequada gestão operacional e técnica do programa/projeto, ficando comprometido, ainda, o apoio técnico junto aos atores estaduais de ensino (SEE e escolas vinculadas) contemplados no programa, tendo em vista a não contratação das assistências técnicas previstas; e que os instrumentos de controle voltados ao monitoramento do programa não cumprem integralmente com as demandas normativas. Nesse contexto, há impacto no cumprimento das cláusulas relacionadas à composição da UGP e à entrega dos relatórios de progresso (Brasil, 2020, p. 4).

No que diz respeito à assistência técnica que deveria ser oferecida diretamente às SEEs, o relatório aponta que, até aquele momento, não haviam sido celebrados contratos para tal fim (Brasil, 2020, p. 25).

Tais conclusões corroboram o que tem sido discutido por uma série de publicações do meio acadêmico, como Torres (2020), Azevedo e Oliveira (2020) e Lotta *et al.* (2021).

Esse novo contexto de predominância de ações náufragas de uma política de ensino médio à deriva tem sido contornado pelos recursos financeiros garantidos pelas políticas criadas na gestão do MEC do governo Temer, e também pela coordenação de outro ator que tem sido extremamente relevante: o Consed. Apesar de ser um órgão da sociedade civil organizada, que congrega antigos e atuais secretários estaduais de educação, o Consed vem ocupando um importante espaço de coordenação de políticas estaduais de educação.

Conforme Aguiar (2002), a história do Consed começa em 1980, surgindo como uma coalizão com o propósito de promover ações no sentido contrário

ao centralismo do MEC da época. A autora aponta que, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, houve uma atenuação dos conflitos entre Consed e MEC, o que possibilitou nova ampliação da influência do Executivo federal na condução das políticas educacionais estaduais.

A relação entre MEC e Consed em tempos mais recentes vem variando também em termos de proximidade. No governo Temer, a relação entre os dois órgãos foi bastante intensificada.<sup>20</sup> A própria Reforma do Ensino Médio de 2016 ganhou força para ser publicada como MP por meio de negociações entre o MEC e o Consed. Este último havia formado, em 2015, o GT Ensino Médio, para discutir o PL nº 6.840/2013, proposição legislativa inicial da reforma, que fora arquivado em 2014, apesar de ainda estar sendo discutido entre os atores envolvidos com a pauta e de ter tido a proposição de dois substitutivos formais à versão inicial. Após esse arquivamento, o Consed elaborou uma proposta de substitutivo ao PL, que foi apresentado ao ministro Mendonça Filho em agosto de 2016 (Consed..., 2016). A MP foi publicada logo em seguida, em setembro.

Além disso, o Consed vem atuando proativamente pela implementação da reforma. Até 2018, essa atuação ocorria em conjunto com o MEC. Por exemplo, destaca-se a elaboração, juntamente com o MEC e o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), do *Guia de implementação do Novo Ensino Médio* (Brasil, 2018b), documento criado para orientar as ações de execução da política de Reforma do Ensino Médio.

No entanto, a partir de 2019, o Consed passa a atuar com mais força na proposição de meios de apoiar a implementação da política nos estados. Nesse mesmo ano, o Consed formou a Frente de Currículo e Novo Ensino Médio, que tem atuado no sentido de coordenar as discussões sobre a elaboração dos novos currículos, com base na BNCC do ensino médio e da nova organização curricular determinada pela reforma, além das demais ações necessárias para colocar a política em prática. No *site* institucional do Consed que apresenta essa frente, são mencionados alguns parceiros que vêm atuando junto ao Consed no desenvolvimento desses trabalhos. O MEC não é mencionado.<sup>21</sup>

A frente realizou quatro encontros entre 2019 e 2021, três de forma presencial e um de forma virtual, devido à crise sanitária da covid-19 e à necessidade de realizar o isolamento social. Tais encontros serviram como espaços de congregação, discussão e formação para os técnicos das SEEs, responsáveis pela implementação do Novo Ensino Médio. Com o isolamento social, a frente mudou um pouco sua estratégia, passando a investir na elaboração de formações por

20. Exemplo disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=36911>>.

21. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4da63csu>>.

meio de *lives*,<sup>22</sup> que são mantidas no seu canal na plataforma do YouTube,<sup>23</sup> e podem ser acessadas a qualquer momento livremente. Há um engajamento relativamente importante para com essas *lives*, o que pode ser visto na quantidade de visualizações que elas recebem – algumas ultrapassam a quantidade de mil visualizações.

Além disso, enquanto o MEC, no governo atual, não tem feito uso de recursos financeiros disponíveis para a contratação de assistência técnica para os estados, conforme previsto, o Consed se articulou com a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI) a fim de contratar apoio técnico por meio de consultores que atuaram diretamente nos estados (OEI, 2021).<sup>24</sup>

Além do Consed, outros atores que têm ocupado o espaço de coordenação deixado pelo MEC no governo atual são algumas das organizações empresariais que atuam no campo da educação brasileira. Podemos citar três como exemplo: o Movimento Pela Base,<sup>25</sup> que elaborou uma plataforma de acompanhamento da implementação do Novo Ensino Médio nos estados;<sup>26</sup> o Instituto Unibanco, que financia pesquisas<sup>27</sup> sobre o andamento da implementação da política nos estados; e o Instituto Reúna, que ofereceu apoio técnico por meio de revisões críticas dos novos currículos que estavam sendo elaborados pelos estados<sup>28</sup> e por meio do desenvolvimento de ferramentas como os Mapas de Foco da BNCC<sup>29</sup> e da BNCC Comentada para o Ensino Médio.<sup>30</sup>

As ações do Consed e desses outros atores vêm reduzindo em certa medida o impacto da ociosidade do MEC entre 2019 e 2021. Mas não dão conta de permitir o processo mais eficiente de coordenação da implementação pelos estados. Afinal, o MEC seria a instância, por definição, responsável por orientar essa execução, e é o organismo com mais recursos para tanto.

Um destaque importante nessa discussão é a ausência de um Sistema Nacional de Educação, instância que permitiria, assim como acontece no Sistema Único de Saúde (SUS), uma articulação interfederativa mais consolidada, que não dependeria exclusivamente de iniciativas próprias de cada estado ou

22. As *lives* são eventos transmitidos ao vivo pela internet, geralmente com divulgação nas redes sociais.

23. Disponível em: <<https://www.youtube.com/channel/UC4uibPZTT2tOrzT6Ov03eRw/videos>>.

24. Mais informações disponíveis em: <<https://tinyurl.com/52zkarcp>>.

25. Mais informações disponíveis em: <<https://tinyurl.com/9p7dm7s3>>.

26. Observatório da Implementação da BNCC e do Novo Ensino Médio, disponível em: <<https://tinyurl.com/4e6srb4a>>.

27. Como as pesquisas que os autores deste capítulo vêm desenvolvendo. Ver Lotta e Bauer (2018; 2020) e Lotta *et al.* (2021).

28. Informação obtida por meio de entrevistas no âmbito de outros trabalhos de pesquisa.

29. Mais informações disponíveis em: <<https://institutoreuna.org.br/projeto/mapas-de-foco-bncc/>>.

30. Mais informações disponíveis em: <<https://institutoreuna.org.br/projeto/base-comentada-para-o-ensino-medio/>>.

município, ou do engajamento do MEC (Abrucio, Segatto e Pereira, 2017; Licio e Pontes, 2020). O PNE de 2014, no art. 13, determinou o prazo de dois anos para que esse sistema, já previsto pela CF/1988 no art. 214, fosse instituído. Mas, até o momento, existe apenas a tramitação de algumas propostas para a criação desse sistema, que têm conseguido pouco espaço na agenda do Legislativo. Com a existência do sistema e seu funcionamento efetivo, a coordenação de políticas educacionais em larga escala, como o Novo Ensino Médio, não estaria tão dependente das ações do MEC.

Entretanto, devido à inexistência dessa instância, a flutuação do nível de empenho do MEC e as mudanças na forma de coordenar a organização do ensino médio ofertado pelos estados reforçam a diferença existente no nível de sucesso que cada sistema estadual consegue alcançar no desenvolvimento dessa etapa de ensino. Essa diferença, por sua vez, apresenta uma associação com: i) as heterogeneidades dos estados quanto à existência de experiências de sucesso no ensino médio anteriores à reforma; e ii) as desigualdades quanto às suas capacidades estatais para o desenvolvimento do processo de implementação.

A seção seguinte apresenta como as heterogeneidades e as desigualdades vêm se manifestando na implementação da política do Novo Ensino Médio.

### 3 HETEROGENEIDADES E DESIGUALDADES NA ATUAÇÃO DOS ESTADOS

Embora a reforma de 2016 tenha gerado uma ruptura no processo de mudanças no ensino médio, algumas medidas – tais como o aumento da carga horária, a flexibilização curricular, a inserção de projeto de vida no currículo do ensino médio, entre outras – já vinham sendo desenvolvidas por alguns estados. Alguns executavam parte dessas ações utilizando recursos advindos do governo federal, como o Programa Mais Educação ou o ProEMI, enquanto outros empreendiam ações próprias a partir da agenda estadual de mudanças do ensino médio.

A partir de uma análise de dados coletados em 2018 no âmbito de outra pesquisa,<sup>31</sup> foi possível identificar que as iniciativas estaduais anteriores à reforma se mostravam muito distintas entre si. Distintas em relação ao tipo e à abrangência das iniciativas, e também em relação à forma como cada estado as implementava. A variedade identificada no cenário era efeito da autonomia e da trajetória

---

31. Lotta e Bauer (2018) analisaram dezessete iniciativas de desenvolvimento no ensino médio nas seguintes áreas: formação integral e protagonismo do estudante; inovações curriculares e novos formatos de ensino; educação profissional e técnica; formação docente; carga horária; normativas; e mobilizações na rede. Para cada iniciativa foram observados três aspectos. Em primeiro lugar, foi verificada a incidência (existência ou presença) das iniciativas relacionadas aos temas apresentados, considerando-se a quantidade de escolas que implementavam a iniciativa. Em segundo lugar, checou-se a abrangência dessas iniciativas na rede, ou seja, a porcentagem de unidades escolares que já adotaram as mudanças, verificando o grau de disseminação das iniciativas de mudanças na rede. E, por fim, a data de início de implementação, para averiguar se a mudança foi fomentada pelo movimento de reforma ou se veio antes dos parâmetros da lei de 2017. O artigo de Lotta *et al.* (2021) é fruto dessa pesquisa.

da política de educação dos estados. No início do movimento de implementação da Reforma do Ensino Médio, em 2017, quatorze estados<sup>32</sup> desenvolviam iniciativas mais pontuais de mudança, enquanto outros treze desenvolviam iniciativas com mais abrangência na rede. Este último grupo ainda se dividia entre aqueles que desenvolviam iniciativas mais institucionalizadas (sete estados) e os que desenvolviam iniciativas de forma mais experimental (seis estados).

Nessa mesma pesquisa, também se verificou quais estados tiveram impactos positivos gerados pela reforma em relação ao fomento do desenvolvimento e à implementação de inovações para o ensino médio em suas redes. Um total de oito estados teve impactos positivos; dois destes tiveram poucas experiências prévias de iniciativas próprias para o ensino médio sendo implementadas com abrangência significativa na rede. Em outros sete estados, que tinham fortes experiências anteriores, a reforma acabou gerando instabilidade, por conta do contexto de ruptura em que foi posta em vigor. Esses estados preferiram esperar para tomar decisões sobre a implementação de novas iniciativas para o ensino médio em suas redes. E, por último, doze estados com experiências prévias mais experimentais tiveram níveis de impacto variando segundo a relação mantida com o governo federal e a quantidade de recursos que recebiam via programas de fomento.

Fernandes, Ferreira e Nogueira (2020), em pesquisa desenvolvida no segundo semestre de 2019, apresentam dados que indicam como o contexto prévio dos estados vinha influenciando a capacidade de implementação da reforma do ensino médio. Os autores apontam que treze estados haviam indicado já ter iniciado a implementação no momento em que a pesquisa estava sendo desenvolvida, e outros doze estados e o Distrito Federal responderam que ainda não haviam iniciado.<sup>33</sup> Articulando as análises de Fernandes, Ferreira e Nogueira (2020) com as de Lotta e Bauer (2018), é possível indicar que oito dos treze estados (cerca de 61%) que indicaram ter iniciado o processo de implementação até o segundo semestre de 2019 apresentavam fortes experiências prévias.

Entre os treze que indicaram já terem iniciado a implementação, um havia iniciado o processo em 2017; dois em 2018; e os outros em 2019. Dois dos três (66%) que iniciaram a implementação entre 2017 e 2018 foram estados com fortes experiências prévias. O terceiro foi um estado com iniciativas sendo desenvolvidas em cunho experimental, mas que aderiu logo de início a programas do governo federal, como o Ensino Médio Inovador. Além disso, mantinha relações de parceria com várias organizações empresariais relevantes para o desenvolvimento de inovações para o ensino médio de suas redes.

---

32. Por questões de acordo com os entrevistados, não podemos nomear os estados mencionados quantitativamente.

33. O estado de Alagoas não respondeu ao questionário.

Fernandes, Ferreira e Nogueira (2020) também perguntaram sobre os desafios<sup>34</sup> que os estados percebiam na trajetória para a implementação do Novo Ensino Médio. Segundo os autores, tais dificuldades estavam relacionadas com os aspectos de “infraestrutura para a oferta do ensino, financiamento de políticas associadas à oferta, como alimentação e transporte escolar, contratação e formação de profissionais da educação” (Fernandes, Ferreira e Nogueira, 2020, p. 29).

A partir da contagem dos desafios listados por cada estado e pelo Distrito Federal, e relacionando essa contagem com a divisão dos estados feita em Lotta *et al.* (2021), tem-se o resultado apresentado no quadro 1.

#### QUADRO 1

#### Desafios dos estados para a implementação do Novo Ensino Médio, de acordo com experiências prévias (2020)

	Poucas experiências prévias	Experiências prévias abrangentes
Forte impacto positivo da reforma	2 estados	6 estados
Quantidade média de desafios para a implementação da BNCC	6 desafios	2 desafios
Quantidade média de desafios para a implementação dos itinerários	6 desafios	2,6 desafios
Fraco impacto positivo da reforma	12 estados	7 estados
Quantidade média de desafios para a implementação da BNCC	4,8 desafios	2,7 desafios
Quantidade média de desafios para a implementação dos itinerários	3,5 desafios	4 desafios

Fonte: Fernandes, Ferreira e Nogueira (2020, p. 29), Lotta e Bauer (2018) e Lotta *et al.* (2021).  
Elaboração dos autores.

É possível observar que os estados com poucas experiências prévias (primeira coluna) listaram uma quantidade média de desafios maior do que os estados com experiências prévias mais abrangentes (segunda coluna). Isso reforça o argumento de que estados com experiências prévias consolidadas puderam usar esse conhecimento para lidar com a ambiguidade disruptiva que se instaurou no campo.

No entanto, cabe destacar que tal conhecimento parece não ter sido uma vantagem no contexto atual. Por exemplo, dados mais recentes, de 2021,<sup>35</sup> do portal do Observatório do Movimento pela Base,<sup>36</sup> indicam que: dez dos treze (76,9%) estados que tinham experiências abrangentes já estão nos estágios

34. Ao que parece, os autores fizeram uma pergunta aberta aos entrevistados sobre esses desafios e listaram o que encontraram a partir das respostas.

35. Atualizados no dia 24 de junho de 2021.

36. Nesse portal, são publicados dados coletados junto às SEEs sobre o andamento da implementação de algumas políticas educacionais, entre elas o Novo Ensino Médio. Disponível em: <<https://tinyurl.com/9p7dm7s3>>; e <<https://tinyurl.com/4e6srb4a>>.

fnais<sup>37</sup> de elaboração dos novos documentos curriculares<sup>38</sup> para o ensino médio de suas redes, elaborados conforme as determinações da reforma; e dez dos quatorze (71,4%) estados que tinham experiências mais incipientes também já estão nos estágios finais desse processo. Tem-se, conforme a similaridade nos percentuais indica, uma desassociação entre ter experiências prévias e estar com o processo de reformulação curricular avançado no atual momento.

É possível listar três elementos que colaboram para que a heterogeneidade dos contextos anteriores não esteja sendo a principal determinante das condições atuais de implementação dos estados.

O primeiro deles é o conjunto de políticas de fomento que o MEC promoveu, durante a gestão dos ex-ministros Mendonça Filho e Rossieli Soares, no governo Temer. Por meio desses programas, todas as SEEs e um número determinado de escolas selecionadas em cada estado recebem recursos para a implementação da política em suas mais variadas frentes<sup>39</sup> – reformulação curricular, criação de escolas em tempo integral, processo de pilotagem da nova matriz curricular em algumas escolas da rede pública estadual etc. Tais recursos têm sido uma fonte de pareamento na velocidade com que o processo de implementação é executado pelas gestões estaduais.

O segundo elemento para esse pareamento é a crise geral que se instaurou com a pandemia, que afetou todos os estados de maneiras muito similares: com impacto no orçamento e nas prioridades das diferentes pastas. Como todos foram afetados, houve impacto generalizado nos cronogramas.

Corroborando esse argumento, Guimarães (2021) mostra como a pandemia impactou negativamente a ação de vários estados que estavam em distintos estágios de implementação. Na mesma linha, em estudo sobre a implementação da reforma em 2020, Lotta e Bauer (2021, p. 21) indicam que

as mudanças impostas pela pandemia significaram que os cronogramas das 27 Secretarias de Educação Estaduais e do Distrito Federal sofreram modificações em todas as frentes da implementação do Novo Ensino Médio. As rotinas e prioridades das Secretarias de Educação também se alteraram. Equipes foram alocadas para administrar a emergência do ensino remoto, desenvolvendo atividades como: busca

---

37. O processo de elaboração desses novos currículos, uma das principais etapas da implementação do Novo Ensino Médio, em linhas gerais, é o seguinte: escrita do documento; consulta pública com a comunidade escolar a respeito do documento elaborado; posterior revisão e elaboração da versão final; encaminhamento da versão final para avaliação do Conselho Estadual de Educação (CEE) respectivo; e, após aprovação do CEE, homologação do documento pela secretaria. Consideramos as duas últimas etapas como estágios finais.

38. A elaboração desses novos documentos curriculares pelas SEEs é parte importante da política, pois tais documentos serão utilizados para montar as novas matrizes ou grades curriculares que serão implantadas nas escolas de ensino médio dos estados.

39. Cada frente citada está associada a algum programa do governo federal para o repasse de recursos: a reformulação curricular está vinculada ao ProBNCC; a criação de escolas de tempo integral, ao ProEMTI; e o programa de escolas-piloto, ao ProNem.

de serviços e plataformas de ensino *online*; capacitação do corpo docente para o uso de ferramentas digitais; elaboração de soluções inovadoras; e monitoramento do desempenho e das demandas dos alunos.

O terceiro elemento para esse pareamento seria a atuação do Consed e de algumas organizações não governamentais (ONGs) financiadas pelo setor privado, que parece que vêm sendo essenciais para suprir em parte a ausência do MEC como coordenador das ações dos estados em prol da implementação do Novo Ensino Médio. Com esse apoio, estados com menos experiências prévias têm conseguido desenvolver o processo com menos dificuldades.

A articulação entre esses três elementos permitiu que estados que estavam mais atrasados conseguissem avançar, ao mesmo tempo que promoveu atrasos em alguns estados que estavam mais avançados. Isso se explica pelo fato de as ações promovidas de 2017 a 2021 terem sido preparatórias para a efetiva implementação da reforma, prevista para ocorrer, conforme as normativas governamentais, a partir de 2022, em todas as salas de aula do ensino médio do país.

Com relação às perspectivas dos estados para essa implementação em 2022, dados coletados mais recentemente (em pesquisa ainda no prelo) indicam que tanto a existência de experiências prévias (efeito da heterogeneidade) como a posse de mais capacidades estatais (efeito da desigualdade) têm separado os estados entre aqueles que possuem mais segurança de que conseguirão executar o Novo Ensino Médio com sucesso a partir de 2022 e aqueles que indicam ter muitas dificuldades e demonstram uma perspectiva mais anuviada para essa execução.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo objetivou discutir como a ambiguidade somada às heterogeneidades e desigualdades entre governos subnacionais pode gerar contextos distintos de implementação para políticas nacionais. Para esta discussão, elegemos como objeto a Reforma do Ensino Médio, também conhecida como Novo Ensino Médio.

Apresentamos o campo do ensino médio brasileiro e discutimos as implicações das diferentes conjunturas políticas para a coordenação das políticas para o ensino médio brasileiro no século XXI. Dividimos de forma heurística e cronológica essas diversas conjunturas em três momentos e demonstramos como, em cada um deles, a ambiguidade teve efeitos diferentes sobre os processos de implementação.

Com relação ao primeiro momento, a ambiguidade era lida como oportunidade de experimentação pelo estado. Uma vez que as políticas desenvolvidas pelo governo federal eram de cunho incremental, os estados se sentiam mais confortáveis para aderir a elas, receber os recursos e implementar mudanças em suas redes de ensino médio.

No segundo momento, com a implementação da reforma via MP, a ambiguidade, ainda mantida na nova legislação, passa a ser lida com mais tensão pelos estados. Isso se deu pelo fato de a nova política ter instaurado uma configuração mais disruptiva no subsistema do ensino médio, determinando mudanças de grande complexidade, que deveriam ser implementadas pelos estados em suas redes. Nesse momento, as desigualdades e as heterogeneidades afetaram a implementação das políticas de ensino médio por parte dos estados. Desse modo, estados com mais capacidades e experiências prévias conseguiram colocar as políticas em prática de forma mais complexa e com maior abrangência, enquanto estados com menos capacidades e menos experiências tendiam a implementar apenas mudanças pontuais e com pequena abrangência na rede.

No terceiro momento, tem-se a ausência do MEC na coordenação da implementação das mudanças para o ensino médio. Atores como o Consed e organizações empresariais têm buscado suprir essa ausência de apoio aos estados. Nesse contexto, instaurou-se uma nova leitura da ambiguidade no campo das políticas para o ensino médio: a interpretação vigente é de uma ambiguidade plena, que faz parecer que as ações para a implementação de mudanças no ensino médio pelos estados estão à deriva.

Esses dois elementos, somados aos profundos impactos da pandemia da covid-19 sobre o desenvolvimento de políticas públicas, têm feito com que as heterogeneidades dos estados, em termos de experiências prévias, não tenham gerado grandes distinções nos estágios atuais da implementação do Novo Ensino Médio entre os estados.

Conforme argumentam Arretche, Vazquez e Gomes (2012), no enquadramento político brasileiro, o governo federal está orientado à promoção de regras homogêneas para a execução de políticas no território nacional. Para os autores, essa lógica teria resultados positivos, em termos de garantir resultados mais homogêneos entre as políticas implementadas pelos diferentes entes federados, quando a União determina as diretrizes das políticas, controla as fontes de financiamento e garante a coordenação ativa das políticas.

No caso apresentado da implementação do Novo Ensino Médio, no momento mais recente da conjuntura política brasileira, observa-se uma configuração carente de coordenação ativa por parte do governo federal. Essa coordenação, conforme Arretche, Vazquez e Gomes (2012), poderia favorecer a competição intergovernamental e uma proliferação de heterogeneidades na política de ensino médio entre os estados que não estivessem associadas a desigualdades em termos de capacidades para a implementação.

Com a ausência dessa coordenação, os programas federais de 2017 e 2018 criados para a implementação da Reforma do Ensino Médio, as ações do Consed

e de organizações do terceiro setor, além dos impactos da pandemia parecem estar sendo os únicos elementos que ainda impedem uma grande manifestação de desigualdades objetivas entre os estados na implementação do Novo Ensino Médio.

Resta saber até quando esses fatores evitarão uma ampla manifestação das desigualdades entre os estados em termos do grau de sucesso da implementação dessa política, visto que, pelo menos em termos de perspectivas para a efetiva execução das novas medidas nas salas de aula do ensino médio em 2022, foi verificada uma distinção entre estados com melhores e piores expectativas. Essa distinção está associada, mais uma vez, à heterogeneidade em termos de experiências prévias e à desigualdade de capacidades estatais entre as gestões estaduais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 177-212.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. **Regime de colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. 1. ed. São Paulo: Instituto Natura, 2017.

AGUIAR, M. A. S. O conselho nacional de secretários de educação na reforma educacional do governo FHC. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 72-89, 2002. Disponível em: <<https://tinyurl.com/8mjy7bwk>>. Acesso em: jun. 2021.

ANTUNES, J.; SARTURI, R. C.; AITA, S. M. R. A ampliação da obrigatoriedade da educação básica no cotidiano das práticas: um estudo entre a “política proposta” e a “política em uso”. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 11, n. 3, ago. 2017.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na Federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. *In*: ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 145-171.

AZEVEDO, J. M. L.; OLIVEIRA, J. F. de. Gestão, monitoramento e avaliação dos planos de educação: retrocessos e desafios. **Revista Retratos da Escola**, v. 14, n. 30, p. 622-639, set./dez. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996. Disponível em: <<https://tinyurl.com/49d4aduv>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>>. Acesso em: 1º nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Sistema de avaliação da educação básica: evidências da edição de 2017**. Brasília: Inep, ago. 2018a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/bkd7n6nf>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Guia de implementação do novo ensino médio**. Brasília: Consed, 2018b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mt397jcn>>.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação: apoio à reforma do ensino médio – acordo de empréstimo nº 8.812/BR (Programa) e 8.813/BR (Projeto) – Secretaria de Educação Básica (SEB)**. Brasília: CGU, 24 set. 2020. (Exercício 2019). Disponível em: <<https://tinyurl.com/3sjj9s84>>. Acesso em: jun. 2021.

CARVALHO, J. M. A. **Educação em disputa: uma análise sobre os conflitos decorrentes da reforma do ensino médio no Brasil sob o prisma do modelo de coalizões de defesa**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2019.

CONSED entrega substitutivos do PL 6840 ao MEC. **Consed**, 26 ago. 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/495jr9x6>>.

FERNANDES, J. H. P.; FERREIRA, M. M.; NOGUEIRA, J. F. F. **O Novo Ensino Médio e os itinerários formativos**. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

FILGUEIRAS, F.; KOGA, N.; VIANA, R. State capacities and policy work in Brazilian civil service. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, 2020.

GOMES, A. V. A. (Org.). **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas**. Brasília: Edições Câmara, 2017.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GUIMARÃES, C. Em meio à pandemia, vai ter novo ensino médio? **EPSJV/Fiocruz**, 8 mar. 2021. Disponível em: <<https://tinyurl.com/zhjnxv2z>>. Acesso em: jun. 2021.

LICIO, E.; PONTES, P. **A agenda do Sistema Nacional de Educação e suas instâncias de pactuação: uma análise das propostas**. Brasília: Ipea, 2020.

LOTTA, G. S.; BAUER, M. **Mapeamento das iniciativas de desenvolvimento do ensino médio nos estados brasileiros**. Brasília: Consed; Instituto Unibanco, 2018. (Relatório de pesquisa).

\_\_\_\_\_. **Análise dos processos de implementação do Novo Ensino Médio em estados brasileiros**. São Paulo: Instituto Unibanco, 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3hpwd3vr>>. Acesso em: 11 maio 2022.

\_\_\_\_\_. **Processos de implementação do Novo Ensino Médio em governos estaduais: avanços e obstáculos em 2020**. Rio de Janeiro: Instituto Unibanco, jun. 2021.

LOTTA, G. S. *et al.* Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da reforma do ensino médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 2, p. 395-413, 2021.

OEI – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA. **Termo de Referência nº 6.628 para contratação de pessoa física: processo de seleção – edital nº 041/2020**. Brasília: OEI, 12 maio 2021. Disponível em: <<https://tinyurl.com/8nwbavbh>>.

ROCHA, I. L. da. O ensino fundamental no Brasil: uma análise da efetivação do direito à educação obrigatória. *In*: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 4., 2014, Porto. **Anais...** Porto: FPAE, 2014. Disponível em: <<https://tinyurl.com/be97cens>>.

SILVEIRA, I. M. da *et al.* Avaliação do efeito do Fundeb sobre o desempenho dos alunos do ensino médio no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 47, n. 1, p. 7-44, abr. 2017.

SOUZA, D. B. de. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Execução Orçamentária do Ministério da Educação (MEC)**. São Paulo: Todos pela Educação, 2021. (6º Relatório Bimestral). Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3seky89>>.

TORRES, M. Um balanço crítico dos primeiros dezoito meses da política educacional do governo Bolsonaro. *In*: FARIA, F. G.; MARQUES, M. L. B. (Org.). **Giros à direita**: análises e perspectivas sobre o campo liberoconservador. Sobral: SertãoCult, 2020. p. 159-173.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

CONSED – CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO. **Desenvolvimento do ensino médio**: GT ensino médio. Rio de Janeiro: Instituto Unibanco, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2j3z5kus>>.



## POLÍTICAS DE FAMÍLIA NOS ESTADOS: ENTRE FAMILISMO IMPLÍCITO E EXPLÍCITO NO TEMPO E NO ESPAÇO

Natália Sátyro<sup>1</sup>  
Íris Gomes dos Santos<sup>2</sup>  
Pedro Schettini Cunha<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a forma como a família esteve expressa nas políticas brasileiras no nível estadual nos últimos 22 anos, mapeando como se constituiu enquanto agenda pública. Utilizou-se o método de *grounded theory*<sup>4</sup> para a exploração qualitativa em confronto com um arcabouço teórico sobre políticas públicas voltadas para famílias e transversalidade de planejamento e execução de políticas. Salienta-se a natureza exploratória retrospectiva e indutiva da pesquisa, não objetivando generalizações inferenciais, projeções ou mapeamento de processos.

Os países variam muito no que se refere aos modelos institucionais de suporte às famílias, ou seja, às suas políticas de família. Antes da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), predominava no Brasil um tipo de política que denominamos familismo implícito, no qual o Estado se ausenta do papel de proteção dos cidadãos, deixando tal função a cargo das famílias, de modo que aquelas que têm recursos conseguem suporte no mercado, enquanto as que não têm adequam seus arranjos internamente ou de forma comunitária. Se o/a chefe de família estiver vinculado/a ao mercado formal de trabalho, ele ou ela estará coberto/a pela previdência social. No entanto, na história do Brasil, tivemos apenas parte da população economicamente ativa inserida de maneira formal no mercado de trabalho. Por conseguinte, toda ação ou inação estatal pressupôs que boa parte da proteção deveria

---

1. Professora associada do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGCP/UFMG); e doutora em ciência política. *E-mail*: <nataliasatyro@ufmg.br>.

2. Docente no Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (DGP/UFPB); e doutora em ciência política pela UFMG. *E-mail*: <iris.ufpb@gmail.com>.

3. Administrador na consultoria legislativa da Câmara Municipal de Belo Horizonte; doutor em demografia; e especialista em democracia, república e movimentos sociais, e direito público. *E-mail*: <pschettini@gmail.com>.

4. *Ground theory*, normalmente traduzido como teoria fundamentada em dados, é um método qualitativo utilizado nas situações de pesquisa em que o objeto é pouco estudado, e não há teorias para auxiliar a elaborar hipóteses que guiem o trabalho. Dessa forma, o que se pretende é gerar uma teoria baseada na coleta sistemática de informações, ou seja, de forma indutiva. Em geral, traz bons resultados quando combinada com outras técnicas, como é o caso deste texto. Para saber mais, ver Strauss e Corbin (1994; 2008).

vir pelo âmbito da família casamentária, biológica e patriarcal, nesse modelo chamado de familismo implícito (Leitner, 2003; Sátyro e Midaglia, 2021), familismo *by default* ou familismo sem suporte (Saraceno, 2011).

Esse modelo de família, apesar de ter se solidificado fortemente no Código Civil de 1916, não ficou estático, tendo passado por mudanças nas décadas seguintes no reconhecimento da família igualitária, múltipla e plural, movendo-a de um papel mais institucional para um papel mais instrumental. Entre essas mudanças, estão a Lei nº 883/1949, que autorizou o homem casado a reconhecer o filho gerado fora do casamento, mediante o consentimento da esposa. Cite-se também o Estatuto da Mulher Casada (Lei nº 4.121/1962) e a Lei de Divórcio (Lei nº 6.515/1977). No Código Civil de 1916, a mulher casada era considerada incapaz para vários atos, necessitando de autorização do marido para praticá-los. A partir do Estatuto da Mulher Casada, caso exercesse atividade remunerada separadamente do seu marido, a mulher passou a ter o direito sobre os atos inerentes a esse exercício. Antes da Lei do Divórcio, havia o desquite – separação de corpos e de bens, sem direito a novo casamento, pois este era indissolúvel. Uma eventual nova união era ilegítima e não possibilitava comunhão de bens nem nova sociedade matrimonial, e os filhos seriam considerados ilegítimos, afetando heranças e sucessões. Mesmo com tais mudanças, as políticas continuaram a ser predominantemente moldadas pelo familismo implícito.

A partir da CF/1988, podemos observar um viés explícito de política que reforça o papel da família na proteção de seus membros. A CF/1988 tem o seu capítulo VII denominado “Da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso” (art. 226 a 230). Em seu art. 226, dispõe que “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” e, no art. 227, afirma que

é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 2019).

Sabemos que a ordem das palavras nesse texto não foi aleatória; ela importava para os constituintes. Assim, a responsabilidade cabe primeiro à família, à sociedade e, depois, ao Estado. Com isso, demos um passo para o familismo explícito. A mudança não estacionou com a CF/1988, pois, em seguida, vieram o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.068/1990); o Novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002); o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003); o divórcio extrajudicial (Lei nº 11.441/2007); a união homoafetiva (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 132/2011); o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015); bem como os importantes avanços na adoção de

crianças e adolescentes, inclusive por casais homoafetivos (Leis nºs 12.010/2009 e 13.509/2017).

A família também tem sido objeto de preocupação de organismos internacionais. A Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou 1994 como o Ano Internacional da Família, com a intenção explícita de induzir os governos e os decisores de políticas públicas a colocar a família no centro do debate, definindo-a como uma unidade natural e fundamental da sociedade. Em 2020, o governo brasileiro lançou um documento denominado *Cartilha sobre políticas públicas familiares*, que reforça o papel da família para a reprodução social (Brasil, 2020). Esses são alguns exemplos – certamente, não os únicos – que mostram que a família está presente tanto na agenda pública quanto no debate acadêmico; nesses dois espaços, é vista por dimensões diversas. No âmbito federal, observamos que ocorreu uma mudança teórica de um familismo implícito para um familismo explícito. No entanto, há uma convivência entre os modelos de ação na prática.

Dentro da ciência política, políticas de família são geralmente estudadas tendo países como unidades de análise na literatura de estudos comparativos de regimes de bem-estar. Pouco se sabe sobre o que acontece nos níveis subnacionais, especialmente em países cujos entes federativos são autônomos e heterogêneos, como no Brasil. É aqui que pretendemos dar uma contribuição. Para os objetivos propostos para este estudo, algumas perguntas nos orientam: em qual tradição política devemos encaixar as ações estaduais, a de familismo explícito ou implícito? Há alguma política de desfamiliarização (Leitner, 2003; Sátyro e Midaglia, 2021)? Qual é o nível de reflexão pública sobre essa área, a partir do que há de documentos governamentais disponíveis? Podemos observar alguma tendência nos formatos, nas estruturas e nos conteúdos das ações? Há variações significativas? Há replicação de políticas entre níveis de governo? Há indícios de que as políticas elaboradas no âmbito federal determinem fortemente as ações e as políticas estaduais? Isso poderia ser pensado em vários âmbitos, como nas políticas de saúde, educação e assistência social, por exemplo?

Em virtude de não haver absolutamente nenhum estudo que tenha realizado análises dessa natureza de forma sistemática, nosso trabalho se enquadra como exploratório e descritivo, baseado em *grounded theory* e análise de conteúdo (AC). Dada essa natureza, não partimos de hipóteses, e nossos objetivos buscaram: i) identificar se existe o que poderíamos chamar de política de família nos estados ou se as ações são fragmentadas para os públicos e segmentos que cabem dentro desse conceito (criança, idoso, pessoa com deficiência, mulher); ii) mapear se as ações focam a perspectiva do cuidador ou a do receptor do cuidado, e em quais áreas setoriais se fazem presente; iii) analisar se há reprodução das políticas federais ou se há alguma inovação; iv) observar os principais destinatários das intervenções

de política familiar; v) verificar se as ações enfocam relações de gênero e intergeracionais; e vi) examinar se as ações consideram o Estado e o mercado provedores de bem-estar, ou se é a família o grande pilar.

O texto apresenta três seções, para além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção trata de alguns conceitos e reflexões em curso na literatura pertinente, que nos ajudam a entender os modelos de família considerados pelas ações estatais em nível estadual, que tipo de proteção é oferecido e qual papel é atribuído às famílias dentro do sistema de proteção. A terceira seção discorre sobre os aspectos metodológicos da investigação, para um melhor entendimento sobre a forma como foi pensada e executada, destacando-se as potencialidades e as limitações do estudo. A quarta apresenta a análise dos dados propriamente dita.

## 2 POLÍTICAS DE FAMÍLIA

Políticas de família, com esse nome, é um campo pouco estudado no Brasil. Em geral, tratamos das suas partes constitutivas: creche, inserção da mulher no mercado de trabalho, responsabilidade pelo cuidado etc. Soma-se a isso o fato de que tanto as políticas de família como a própria concepção de família são campos em disputa conceitual, dentro da academia, e ideológica, dentro da arena política. Quando se foca o nível subnacional, isso se torna ainda mais ambíguo e variado – a depender da área setorial de política e mesmo do governo que a desenvolve.

Atualmente, é possível classificar o debate sobre políticas de família em três tradições de pesquisa, segundo Zagel e Lohmann (2020): pesquisas sobre o bem-estar da família; pesquisas feministas; e pesquisas comparativas entre Estados de bem-estar. Na tradição mais antiga, denominada bem-estar da família (Zagel e Lohmann, 2020; Kaufmann, 2002), centra-se e reforça-se a família como uma instituição social importante para a reprodução social e a socialização. Em geral, trata-se de famílias nucleares e com filhos, excluindo outras variações, o que desconsidera todas as mudanças na demografia e nos arranjos familiares contemporâneos, bem como a entrada da mulher no mercado de trabalho. Há distintas motivações para o foco em políticas de família dentro dessa abordagem, indo desde questões demográficas e econômicas – relativas à reprodução da força de trabalho e ao consumo – até motivações mais sociais, que conciliam a necessidade de cuidados e a da inserção da mulher no mercado de trabalho (porém com mais centralidade nos cuidados do que propriamente na conciliação com o mercado de trabalho).

No campo hegemônico, o foco é na comparação entre regimes de bem-estar nos diferentes países, colocando a família como um dos pilares dos sistemas nacionais de proteção. Aqui, estamos nos referindo à literatura que se desenvolve após o estudo seminal de Esping-Andersen (1990;1999). Dessa forma, a partir do conceito de desmercadorização como critério de classificação das tipologias inspiradas pela

abordagem de Esping-Andersen, juntamente com o conceito de estratificação social, desenvolvem-se os conceitos de desfamiliarização e familiarização de políticas, que ajudam a classificar os diferentes regimes. Assim, considera-se se suas políticas promovem direitos individuais de proteção, agindo no sentido de desfamiliarizar o cuidado dos dependentes, ou se reforçam a familiarização desse cuidado, de maneira mais ou menos explícita, quase sempre reforçando o papel da mulher como cuidadora. A literatura deixa claro que os dois fenômenos podem conviver dentro de um mesmo regime – ou seja, políticas que desfamiliarizam a proteção social em diferentes níveis podem coexistir com outras que familiarizam essas responsabilidades, incluindo cuidados e renda.

Por sua vez, a tradição feminista ganhou força com suas críticas ao trabalho original de Esping-Andersen, que constrói todo um arcabouço teórico baseado somente no modelo com homem provedor e mulher cuidadora, desconsiderando a existência do trabalho não remunerado da mulher e dos arranjos familiares diferentes da família nuclear. Em tal tradição, o direcionamento é analisar como a mulher está posicionada nos regimes de bem-estar, seja enquanto cidadã com direitos, seja no papel de cuidadora, seja no papel de demandante por proteção. Em suma, focam-se as questões relacionadas a gênero e ao papel das mulheres na proteção social, na família e no mercado de trabalho. Nesse caso, maior atenção é dada às políticas sequenciais e àquelas que permitem uma conciliação do trabalho remunerado da mulher com o trabalho não remunerado intradomiciliar de cuidados.

Cada uma dessas tradições acrescenta dimensões ao debate, e o fato é que, sob o rótulo de políticas de família, há um leque muito variado de políticas. Estas englobam programas que impactam a divisão de tarefas e as relações de gênero, como iniciativas que buscam combater a violência doméstica e conciliar o trabalho da mulher com a maternidade. Abrangem, ainda, ações que tentam influenciar as decisões de fertilidade, identificando diferentes estratégias de ação estatal de acordo com as faixas etárias. Abarcam, ainda, uma série de medidas sociais que buscam garantir renda e alimentos, bem como combater a pobreza em geral e, em particular, a pobreza infantil (Saraceno, 2011). Além de o rol de políticas ser variado, também podemos afirmar que estamos falando de ações fragmentadas e descoordenadas que promovem efeitos distintos e, por vezes, contraditórios, podendo desfamiliarizar ou familiarizar a responsabilidade pela proteção (Sátyro e Midaglia, 2021; Arriagada, 2005; 2007; Garcia e Oliveira, 2011). Zigel e Lohmann (2020) defendem que um indicador da ausência de consenso é a variação das formas como os vocábulos correlatos são escritos; em inglês, elas citam quatro formas de grafar desfamiliarização – *defamilialization*, *de-familialization*, *de-familization*, e *defamilization*. A isto acrescentamos, em português, as variações familismo e familiarismo, por exemplo, ou mesmo a raridade do emprego desses vocábulos na literatura brasileira.

Sátyro e Midaglia (2021) trazem cinco tipos de políticas de família, conforme descrito a seguir.

- 1) Políticas sequenciais, que permitem a conciliação de trabalho e cuidados, tais como licença-maternidade, licença parental e licença-paternidade, e as políticas de flexibilização da jornada de trabalho.
- 2) Políticas que visam ao cuidado das pessoas com algum grau de dependência, como crianças, idosos e pessoas com deficiência, usualmente reforçando-se que este tem de ser prestado dentro das famílias ou em instituições.
- 3) Políticas que visam à proteção pela renda, em que se incluem programas de transferência de renda, descontos no pagamento de impostos pelos contribuintes, recebimento de bonificações etc.
- 4) Políticas que visam afetar tanto o tamanho quanto a dinâmica das famílias, incluindo aquelas relacionadas ao controle de natalidade e ao planejamento familiar, e também as regulatórias (regulamentação da união consensual, regulamentação do divórcio e da separação), assim como leis e programas de combate à violência contra mulher.
- 5) Escolhas políticas de não ação. Mais do que em outras áreas, a inação em políticas de família tem uma consequência clara para o familismo implícito, porque reforça, pela ausência de iniciativas, o papel da família na proteção social e, por óbvio, da mulher no cuidado dos membros dependentes.

Para os segmentos mais vulneráveis da população, que não podem recorrer ao mercado, é a família a responsável por prover as necessidades básicas e todo tipo de cuidado. Mas essa é apenas uma das classificações, pois há um intenso debate na área (Franzoni, 2008; Franzoni e Voorend, 2009; Leitner, 2003; Lohmann e Zagel, 2016; Robilla, 2014; Arriagada, 2007; Mischke, 2011; Pezer, 2018; Salido e León, 2016; Saraceno, 2011).<sup>5</sup> Esses tipos de políticas de família que permeiam as agendas governamentais se expressam em regras, planos e programas (documentos governamentais) que podem ser explorados a partir da AC, observando-se assim os tipos prioritários, os públicos beneficiários e os entendimentos sobre a ideia de família.

Com tantas questões ainda a serem investigadas e teorias a serem elaboradas na área de políticas de família, cabe proficuamente um estudo que mobilize metodologicamente a *grounded theory* com a análise de documentos governamentais estaduais, atualmente a principal fonte de dados qualitativos disponível no Brasil.

---

5. Outras classificações também são encontradas na literatura. Ressaltamos aqui Aguirre (2007), que separa em tipos distintos as políticas agregadas no item 4 da enumeração das autoras supracitadas: políticas que regulam uniões; que controlam fecundidade e educação sexual; e que asseguram direitos humanos contra a violência doméstica.

### 3 METODOLOGIA E PERFIL DO CORPUS

Estratégias qualitativas de pesquisa têm sido apontadas como adequadas para a geração de teorias e de análises interpretativas. Talvez seja a *grounded theory* a estratégia que mais se destaca nesse sentido, por buscar recorrências e padrões enraizados nas experiências dos grupos de interlocutores sociais ou nos processos observados (Creswell, 2014). A relevância desse método diz respeito ao seu potencial para a verificação da existência de um fenômeno, sua complexidade e variabilidade, bem como para o estudo das percepções, das crenças e dos significados que o envolvem (Strauss e Corbin, 1994; 2008). No processo de construção da teoria fundamentada em dados, a utilização de categorias teóricas prévias ou clássicas deve ser confrontada com as categorias êmicas emergentes do *corpus* em questão (Charmaz, 2006). É exatamente esse procedimento que permite a inovação teórica do método e, igualmente, a estruturação de hipóteses para testes ou aprofundamentos posteriores.

Para realizar o objetivo principal deste trabalho, no escopo da *grounded theory*, nos valem da AC de um *corpus* documental referente a políticas de diversos setores, incluindo planos estaduais, legislações, planos estratégicos, programas e projetos governamentais. Como apontado por Creswell (2014), as estratégias de coleta, produção e análise de dados de natureza qualitativa tendem a seguir um movimento em espiral. Assim, a nossa estratégia de coleta foi dividida em duas fases: i) preliminar; e ii) aprofundamento.

Na fase *preliminar*, realizamos o levantamento de documentos produzidos em nível estadual, considerando todas as Unidades Federativas (UFs), num período de 22 anos. A partir de 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os estados se viram diante da necessidade de planejar e dar transparência às suas ações e ao uso de recursos públicos. Desde então, a elaboração e a consequente publicação de planos estaduais nos diversos setores de políticas, com a finalidade de orientar os Planos Plurianuais (PPAs), tornaram-se mais frequentes. Tratamos, inicialmente, da coleta dos planos estaduais na internet (via Google, sítios governamentais e órgãos de participação e controle social), utilizando descritores potencialmente relacionados com a área de família, uma vez que se trata de uma política intersetorial e multidimensional.

A padronização da busca e do levantamento seguiu esta lógica: governo estadual + palavra-chave (setor) + nome do estado. As palavras-chave mobilizadas foram: mulher ou gênero; saúde; assistência social; educação; desenvolvimento rural; trabalho e renda; deficiência; família; idosos; infância; juventude; habitação; e segurança alimentar. Para refinar o sistema de busca, nos casos em que não encontramos documentação relacionada, tratamos também de inserir os nomes

de cada um dos respectivos governadores estaduais ao final da combinação de descritores mencionados.

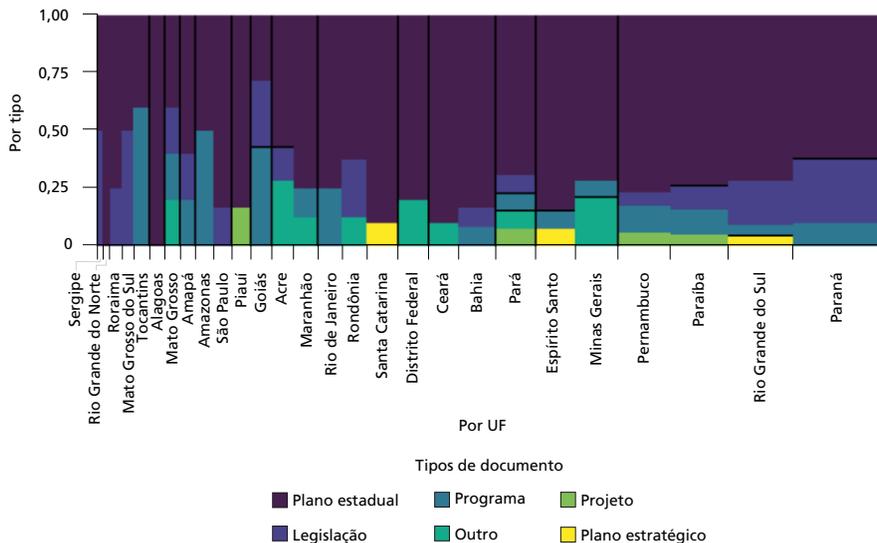
Temos ciência de que os conteúdos dispostos nos planos estaduais não devem ser considerados esforços completos ou mesmo a implementação efetiva das políticas nas respectivas áreas. A despeito disso, tais documentos podem ser analisados na perspectiva discursiva, buscando identificar conceitos, entendimentos e proposições que se posicionam – de forma ininterrupta ou descontínua, fragmentada ou articulada, mimética ou inovadora, familiarizante ou desfamiliarizante – nas agendas e nos órgãos governamentais. O método denominado AC parte do pressuposto de que textos e falas referem-se a pensamentos, sentimentos, memórias, planos e argumentos das pessoas e das organizações que revelam muito mais do que se imagina (Bauer, Gaskell e Allum, 2015). Dessa maneira, permite reconstruir indicadores, valores, atitudes, opiniões, preconceitos e estereótipos, e, assim, compará-los.

A primeira rodada de levantamento dos planos estaduais possibilitou a construção de um *corpus* textual contendo 203 documentos. Após um primeiro balanço, realizamos nova rodada de coleta para garantir mais confiabilidade ao nosso levantamento, alcançando 256 documentos e totalizando 27.972 páginas. A respeito da amostra na AC, cabe destacar que o procedimento mais usual de seleção é o aleatório, o que implica limitações de representatividade, dada a variação das disponibilidades dos documentos nos acervos e o nosso desconhecimento sobre a regularidade de suas produções, especialmente no caso de documentos produzidos e divulgados por governos.

Como pode ser observado nos gráficos 1 e 2, a grande fonte de dados da pesquisa se constitui por planos estaduais. Observa-se também que os governos dos estados do Norte e do Nordeste são os que apresentam menos documentos publicados – no caso deste último, à exceção da Paraíba e de Pernambuco. O Paraná se destaca entre todos pela grande quantidade de documentos disponibilizados, seguido do Rio Grande do Sul. Por fim, Minas Gerais e o Espírito Santo se destacam no Sudeste. Cabe ressaltar que saúde, infância, educação e juventude são os vocábulos predominantes nos títulos dos documentos. Os vocábulos mulher e gênero aparecem muito menos e, quando aparecem, predominam em outros documentos, tais como programas e legislações. Ainda nos tipos de documento, metade das ocorrências do vocábulo família encontra-se nos planos, denotando forte concentração.

GRÁFICO 1

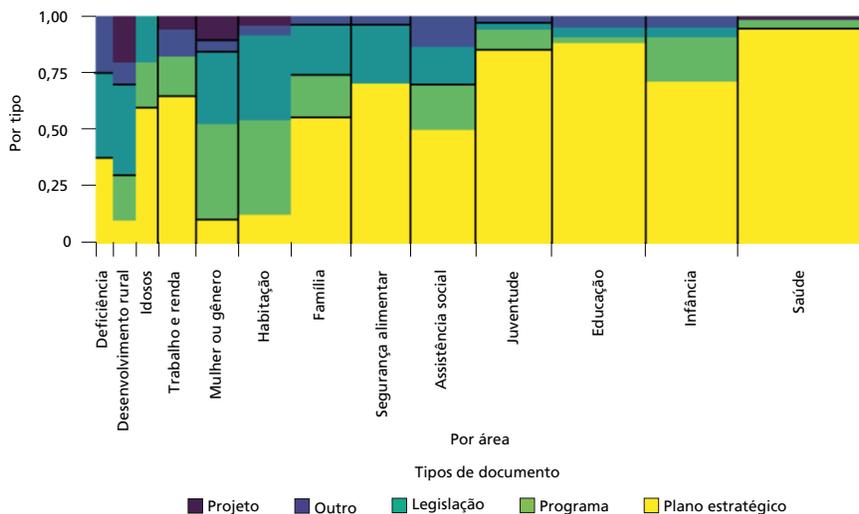
Diagrama Marimekko da proporção cumulativa de documentos estaduais por UF e tipo, para todos os anos (1998-2020)  
(Em números decimais)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Diagrama Marimekko das contagens de documentos estaduais por tipo de documento e área de política pública, para todos os anos (1998-2020)  
(Em números decimais)



Elaboração dos autores.

A fase de aprofundamento derivou da análise preliminar dos documentos estaduais coletados, partindo da identificação e da nomeação de programas governamentais ou de legislações específicas. Para tanto, realizamos a captura desses documentos – legais e programáticos – visando a uma melhor compreensão das propostas de políticas de família e suas variações nos estados. Do ponto de vista do tratamento de nosso *corpus* textual, nos valem dos recursos do *software* Atlas TI 8.0, por meio do qual construímos um projeto com estratificações segundo a região, o estado, o tipo de documento, a área, o ano e o órgão de elaboração. Por fim, estruturamos o livro de códigos e categorias, com base em sugestões tipológicas da literatura. Munidos disso, procedemos de três maneiras para a apresentação dos resultados, segundo orientações de Gibbs (2009): i) codificação temática automática (análise léxica); ii) codificação temática linha por linha (análise semântica); e iii) comparação entre estratos, especialmente regiões, estados e setores de políticas.

A análise léxica compreende o levantamento quantitativo de termos e palavras em documentos textuais. Ainda que apresente pouca densidade teórica, por sua perspectiva “frequentista”,<sup>6</sup> ela é muito útil para selecionar os casos (unidades de texto) que se destacam no conjunto do *corpus* e assim possibilitar a criação de um sistema de codificação temática e o aprofundamento da análise das evidências em seu contexto. Isso considera que a análise de um “texto faz uma ponte entre um formalismo estatístico e análise qualitativa dos materiais” (Bauer, Gaskell e Allum, 2015, p. 190). Por meio da reconstrução de representações presentes nos textos, os analistas de conteúdo inferem a expressão dos contextos e o apelo através desses contextos. Por sua vez, a análise semântica enfoca a relação entre os signos e o seu sentido denotativo e conotativo. Refere-se ao que é dito em certo contexto, em que os temas e suas avaliações internas e unidades completas de um texto são classificados no sentido de se buscarem não somente as ocorrências frequentes, mas especialmente suas ordenações e associações a outros temas, denominadas de coocorrências. Organizamos, a partir desse material, tabelas de coocorrências e diagramas para verificar os achados de natureza relacional. É importante ressaltar que o termo coocorrência nunca pode ser confundido com correlação. Os resultados encontrados serão interpretados equivocadamente caso o leitor ou leitora não entenda a diferença das semânticas utilizadas neste capítulo e as confunda com termos específicos de uma abordagem quantitativa.

Há algumas observações a serem tecidas sobre o nosso *corpus*. Primeiro, é interessante notar que, a partir de 2012, a quantidade de documentos encontrados aumenta substantivamente, como pode ser visto no gráfico 3 pela área das colunas. Observe-se que, nos três anos seguintes ao lançamento do Programa Brasil Carinhoso, do governo federal, ocorrido em 2012, há uma ampliação das propostas para a

---

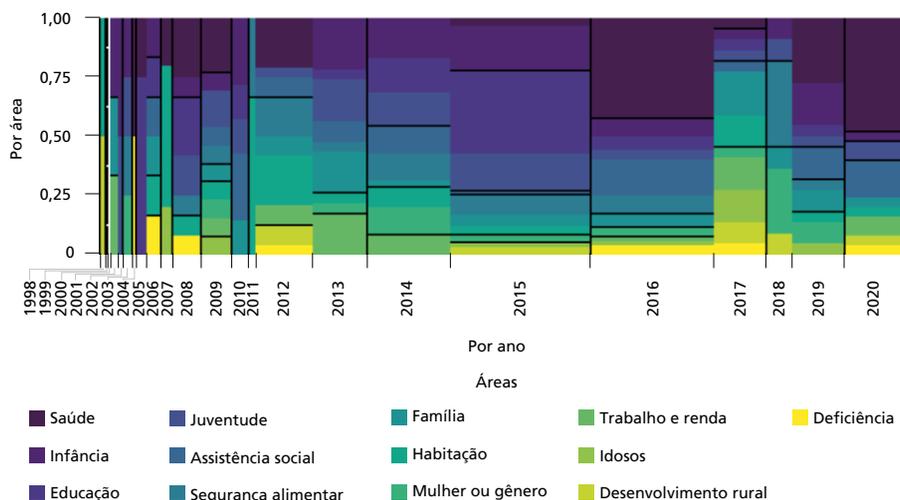
6. Relacionada à simples contagem dos termos.

infância, conforme consta no gráfico 3. Em 2015, registra-se uma grande ocorrência de documentos sobre educação, seguida de infância e juventude, e em 2016 há um grande registro de saúde e assistência social. Como já dito, o Paraná se destaca no número total de registros durante todo o período (gráfico 4) e na variedade de temas tratados.<sup>7</sup>

GRÁFICO 3

**Diagrama Marimekko das contagens de documentos estaduais por área de política pública e ano de elaboração (1998-2020)**

(Em números decimais)

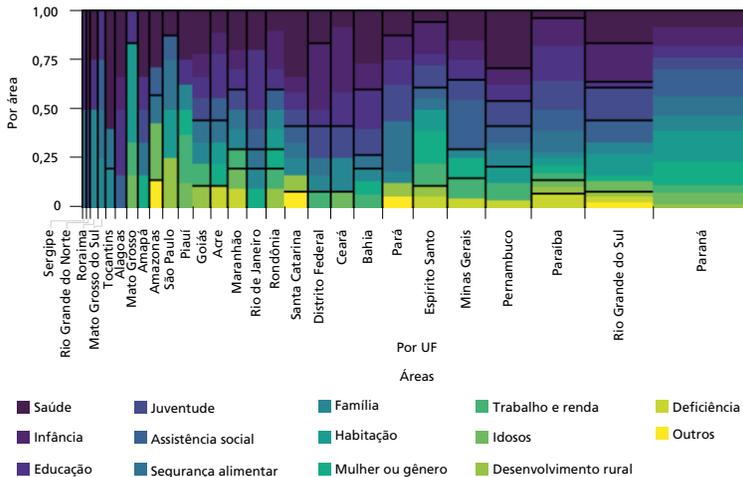


Elaboração dos autores

7. Testamos a associação entre a frequência de documentos por UF e a frequência do tipo de documento, para identificar a existência de preferência estadual por um formato de planejamento. O teste exato de Fisher, para independência entre variáveis, deu associação muito fraca (lambda de Goodman e Kruskal = 0,02) a 95% de significância (valor- $p$  = 0,02349), indicando que a preferência existe, mas não é determinante no tema estudado.

GRÁFICO 4

**Diagrama Marimekko das contagens de documentos estaduais por área de política pública e UF, para todos os anos (1998-2020)**  
(Em números decimais)



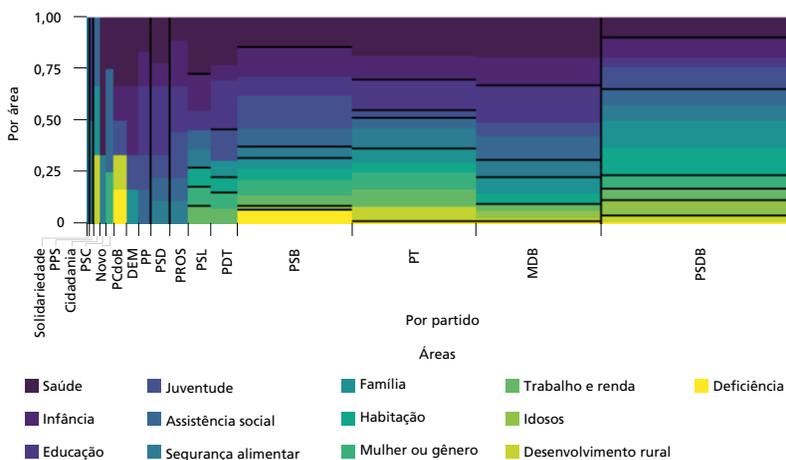
Elaboração dos autores.

Para ampliar a exploração, foram testadas correlações entre a quantidade de documentos encontrados em cada ano e algumas variáveis sociodemográficas, entre elas: produto interno bruto (PIB); frequência escolar; proporção de estudantes em escola pública; variáveis de relação trabalho-frequência escolar juvenil; índice de desenvolvimento humano (IDH); e trabalho feminino. No caso da variável frequência escolar, em todas as idades, a associação se mostrou significativa a 95% apenas para 2019 (na análise de variância, valor- $p = 0,0408$ ), sendo que a frequência escolar em todas as idades cai com o número de documentos. Por seu turno, para a variável frequência escolar das crianças de 0 a 3 anos de idade, a associação foi significativa a 90% apenas para 2019 (na análise de variância, valor- $p = 0,0779$ ), sendo que a frequência escolar das crianças de 0 a 3 anos sobe com o número de documentos. Esses números sugerem que o planejamento público está associado a uma maior frequência escolar, mas ao mesmo tempo a uma menor necessidade de creches. Vale ressaltar que aqui não foi realizado controle por variáveis intervenientes e a associação pode não ser direta.

Cabe notar como os temas ou setores de políticas que envolvem família, ou algum segmento ou público relacionado à família, aparecem por partido nos estados. Os gráficos 5 e 6 nos permitem observar as informações por partido e área. O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) desponta na frente como o que mais apresenta registros, seguido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Socialista Brasileiro (PSB),

respectivamente, mas o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Social Liberal (PSL) também merecem menção. No entanto, é possível pensar, e é quase obrigatório inferir, que o PSDB esteja inflacionado pela atuação específica do Paraná. Embora, a partir do gráfico 4, não se possa inferir qual administração foi responsável pelo destaque do estado paranaense, é possível supor, considerando-se os números vistos no gráfico 3 a respeito dos anos, que a maior produção documental na temática da família tenha ocorrido nas administrações do PSDB de Beto Richa (2011-2018). No gráfico 6, podemos comparar melhor os partidos por tema tratado. Assim, MDB, PT, PSDB e PSB se destacam, nesta ordem, no tema de saúde; PSDB, MDB, PSB e PT despontam com o tema infância; MDB e PT destacam-se na educação; por fim, MDB, PSDB e PSB se sobressaem na área de assistência social. Quando passamos para os termos mulher e família, os registros diminuem consideravelmente: no primeiro caso, o PT e o PSDB são os que se destacam; no segundo caso, somente o PSDB, o que se justifica pelo fato de o Paraná ter sido o único estado a criar uma secretaria estadual especificamente para a política de família, durante uma administração do PSDB.<sup>8</sup>

**GRÁFICO 5**  
**Diagrama Marimekko das contagens de documentos por área de política pública e partido político, para todos os anos (1998-2020)**  
 (Em números decimais)



Elaboração dos autores.

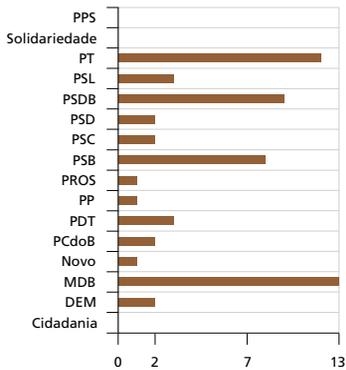
Obs.: PPS – Partido Popular Socialista; PSC – Partido Social Cristão; PCdoB – Partido Comunista do Brasil; DEM – Democratas; PP – Partido Progressista; PSD – Partido Social Democrático; e PROS – Partido Republicano da Ordem Social.

8. Por se tratar de uma análise exploratória, optamos por uma observação direta e não controlada dos temas por partidos e estados, sem considerar a mudança na participação relativa de cada partido no quadro total de estados em decorrência de trocas partidárias ao longo dos anos por eleições, refiliações, renúncias e cassações. No entanto, a agenda de pesquisa conta com aprofundamentos, levando-se em consideração o tempo de cada partido nos governos estaduais. Há partidos, como o PSDB e o MDB, que estão há muito mais tempo nos governos estaduais do que outros partidos menores, mesmo que históricos. Portanto, os resultados devem ser ponderados pela impossibilidade de uma análise mais detalhada.

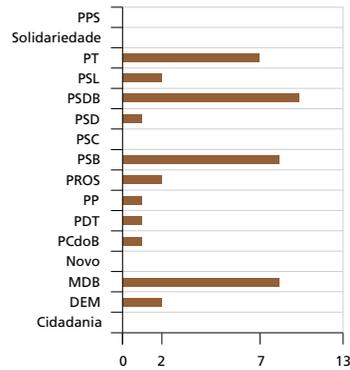
## GRÁFICO 6

**Contagem de documentos estaduais por partido político em cada uma das principais áreas de políticas (1998-2020)**  
(Em números absolutos)

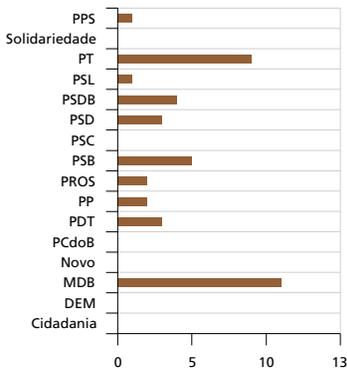
## 6A – Saúde



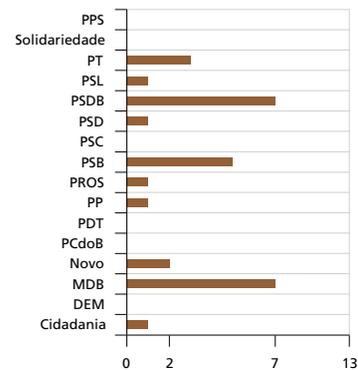
## 6B – Infância



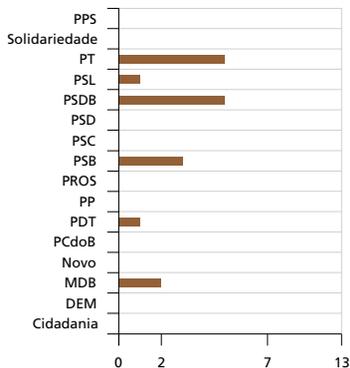
## 6C – Educação



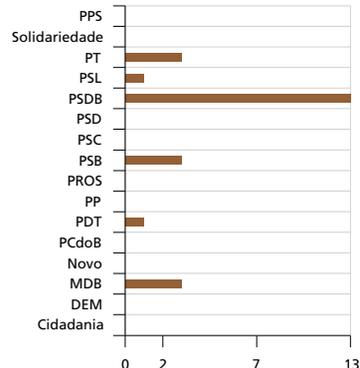
## 6D – Assistência social



## 6E – Mulher ou gênero



## 6F – Família



Elaboração dos autores.

Por fim, ao observarmos as burocracias responsáveis pela elaboração e pela implementação das políticas tratadas nos documentos, os setores como saúde e educação estão sob a responsabilidade de secretarias específicas, e estas são as mais frequentes. Por sua vez, as áreas de mulher, criança e juventude, e mesmo a assistência social, estão sob a alçada de secretarias de denominações multissetoriais ou amplas, tais como: desenvolvimento humano; desenvolvimento social; justiça e cidadania; justiça e direitos humanos; diversidade humana; trabalho e assistência social; ação social etc. Há uma enorme variação nas nomenclaturas entre os estados, o que causa dispersão na produção das políticas voltadas à família e indica entendimentos diversos de como abordar tal temática. Isso pode gerar inovações institucionais interessantes, mas ao mesmo tempo implicar dificuldades de articulação e coordenação, ou superposição de ações e recursos. Os dados informam claramente a transversalidade das ações direcionadas à família.

Em nosso levantamento, obtivemos a seguinte distribuição de documentos por nomenclaturas de burocracias (nomes de secretarias de Estado):

- Saúde, com 52 documentos;
- Educação, com 35 documentos;
- Desenvolvimento Humano, com 11 documentos;
- Família e Desenvolvimento, com 11 documentos;
- Trabalho e Desenvolvimento Social, com 6 documentos;
- Desenvolvimento Social, com 6 documentos;
- Trabalho e Assistência Social, com 6 documentos;
- Assistência Social e Desenvolvimento, com 6 documentos;
- Criança, Adolescência e Juventude, com 5 documentos;
- Assistência Social e Direitos Humanos, com 5 documentos;
- Desenvolvimento Urbano, com 5 documentos;
- Justiça, Cidadania e Desenvolvimento Humano, com 4 documentos;
- outras, com 59 documentos; e
- não identificadas – ou seja, sem identificação específica ou exclusiva da instância responsável pela elaboração –, com 45 documentos.

A categoria outras representou 31 diferentes nomenclaturas de secretarias, que vão da área de infraestrutura à de segurança pública, com no máximo três documentos produzidos por cada uma. É importante ressaltar que várias dessas secretarias mencionadas abrigam órgãos gestores da política de assistência social,

confirmando a proximidade entre essa política e as de família – conexão conhecida, uma vez que a matricialidade familiar é um dos princípios organizadores da assistência social.

#### 4 PRINCIPAIS ACHADOS:<sup>9</sup> POLÍTICAS FRAGMENTADAS, REFORÇO DA FAMÍLIA E AUSÊNCIA DE POLÍTICAS DEFAMILIARIZANTES

##### 4.1 Política de saúde como o principal lócus, sinais de um familismo implícito

Primeiramente, identificamos os casos de documentos dos estados nos quais a família se configura como uma temática relevante.<sup>10</sup> Nessa amostra, é possível observar que a política de saúde é o lócus onde a família entra mais fortemente na política estadual, sendo possível visualizar também o setor da agricultura, o da assistência social e o da educação, em menor significância, como espaços em que o debate sobre a família se faz frequente. Observamos que nem a palavra trabalho, nem a palavra creche aparecem nas nuvens de palavras. Outro aspecto digno de atenção é a associação entre família e os códigos criança e adolescentes. Curioso o fato de os códigos mulher e idosos não se associarem de forma explícita com a categoria família nesse tipo de recurso analítico. Nem ao menos aparecem na nuvem mencionada, que considera o conjunto total dos documentos.

FIGURA 1

Nuvem de palavras da categoria família no conjunto dos documentos estaduais, para todos os anos e estados (1998-2020)



Elaboração dos autores.

9. A AC dos documentos apresentada nesta seção compreende os recursos possibilitados pelo *software* Atlas Ti e indicados para uma pesquisa de natureza exploratória (nuvens de palavras e tabelas de coocorrência). A combinação das diferentes estratégias nos permitiu avançar nos achados debatidos.

10. As nuvens de palavras são representações gráficas que expressam a prevalência (ou não) dos vocábulos analisados, sendo que quanto maior a palavra e mais centralizada na nuvem, mais vezes ela foi encontrada nos documentos analisados. A relevância da família como temática se deu a partir da extração de nuvens de palavras feita com base na codificação automática dos documentos setoriais coletados, ou seja, sem categorização prévia. Em seguida, verificamos os códigos associadas à categoria família, considerando o conjunto total dos documentos (figura 1).

Segundo, quando analisamos as nuvens de palavras, sem categorização prévia, referentes a cada um dos estados separadamente, a área de saúde também se destaca em doze deles, quais sejam: Amazonas, Roraima, Amapá, Tocantins, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás. No Acre, no Rio de Janeiro e no Paraná, a saúde é o principal setor, mas a educação fica em um importante segundo plano. A saúde e a educação dividem a centralidade nos estados de Rondônia, do Pará, do Piauí, de Alagoas, da Paraíba, de Mato Grosso e do Distrito Federal. Podemos observar também que são três os estados em que a educação predomina sobre a saúde: Rio Grande do Norte, Sergipe e Mato Grosso do Sul. Por fim, ressalta-se que, no Espírito Santo, a saúde, apesar de apresentar leve predominância, tem menos destaque do que nos demais estados em que essa pasta é prevacente e sua nuvem, mais bem distribuída. Há nuvens bastante densas de palavras, mas Acre e Rondônia, por exemplo, configuram as nuvens menos densas, em virtude não somente da baixa disponibilidade de documentos na internet, mas também de seu escasso detalhamento. Em movimento contrário, o Paraná é o estado com o maior número de documentos disponíveis (29), conforme já foi dito. O predomínio do setor da saúde nas nuvens sem categorizações está relacionado ao detalhamento, ao tamanho e à regularidade na produção dos planos estaduais da área.<sup>11</sup> Por sua vez, o setor da educação também é central em nível estadual, pelos mesmos motivos expostos anteriormente, somando 42 documentos.<sup>12</sup>

Essas informações apresentadas nas nuvens, no seu conjunto, nos permitem dizer que é na política de saúde que a preocupação com a família mais aparece, seguida da política educacional. No entanto, a informação ainda mais relevante é a ausência da família na maior parte dos documentos dos estados, uma vez que o vocábulo simplesmente não aparece.

---

11. Esses documentos tendem a ter, em média, 250 páginas, com ações pormenorizadas e estruturadas. Além disso, a quantidade de documentos da área da saúde em nosso *corpus* soma 57, estando relacionados a quase todos os estados, com exceção de três: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Sergipe. Isso não significa afirmar que tais estados não possuíam planos no período analisado na pesquisa, mas que a forma de publicidade desses materiais não permitiu sua captura por meio do procedimento aqui utilizado.

12. Não foram capturados documentos referentes aos estados de São Paulo, do Amazonas e do Tocantins. Os documentos dessa área, a despeito de ser menos detalhados e pouco padronizados, contam com maior regularidade de produção nos estados em comparação com assistência social (30), habitação (27) e segurança alimentar (27). Houve baixa captura de planos estaduais de assistência social, que somaram apenas 15 documentos. Considerando-se o histórico nacional de estruturação dos setores de políticas, sendo educação a mais antiga política a ser estruturada, seguida pela saúde, tendo a assistência social se estruturado só mais recentemente, a diferença no volume de documentos pode decorrer dessa associação, sendo, portanto, um reflexo no nível estadual de governo.

FIGURA 2

Nuvens de palavras sem categorização prévia na região Norte, por UF: a predominância de saúde e educação (1998-2020)

2A – Rondônia



2B – Acre



2C – Amazonas



2D – Roraima



2E – Pará



2F – Amapá



2G – Tocantins



Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Eieef – Escola indígena estadual de ensino fundamental.<sup>2</sup> CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde.



3I – Bahia



Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> EJA – Educação de jovens e adultos.

<sup>2</sup> PEE – Plano Estadual de Educação.

FIGURA 4

Nuvens de palavras sem categorização prévia na região Sudeste, por UF: a predominância de saúde e educação (1998-2020)

4A – Minas Gerais



4B – Espírito Santo



4C – Rio de Janeiro



4D – São Paulo



Elaboração dos autores.

FIGURA 5  
Nuvens de palavras sem categorização prévia na região Sul, por UF: a predominância de saúde e educação (1998-2020)

5A – Paraná



5B – Santa Catarina



5C – Rio Grande do Sul



Elaboração dos autores.

FIGURA 6  
Nuvens de palavras sem categorização prévia na região Centro-Oeste, por UF: a predominância de saúde e educação (1998-2020)

6A – Mato Grosso



6B – Mato Grosso do Sul



6C – Goiás



6D – Distrito Federal



Elaboração dos autores.

#### 4.2 Estados em que a família aparece de forma mais significativa

Dentro do universo analisado, a categoria família foi encontrada de forma significativa nos documentos em apenas onze estados e no Distrito Federal, quais sejam: Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Maranhão, Paraíba, Ceará. Isso é um indício de que políticas de família no sentido mais clássico estão ausentes na maior parte dos estados, sugerindo, assim, um familismo implícito por parte desses entes federativos. Há uma variedade de casos em que o próprio nome da política no nível nacional incorpora as categorias família ou familiar. Exemplos disso são o antigo Bolsa Família, que era gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (hoje, Ministério da Cidadania); a Estratégia Saúde da Família (ESF), desenvolvida pelo Sistema Único de Saúde (SUS); bem como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e o Acolhimento Familiar, ambos vinculados ao Sistema Único de Assistência Social (Suas). Se, por um lado, os nomes desses programas por si só representam um aumento da ocorrência dos vocábulos pesquisados, por outro lado não se verificou um espaço de destaque para o termo família no conjunto dos documentos a eles relacionados. Soma-se a isso o fato de que os códigos imediatamente relacionados à ideia tradicional de família – pai, mãe, idoso, criança, infância, jovem, juventude – podem ser observados nas nuvens de um maior número de estados, especialmente “criança” e “infância”. Isso está relacionado ao fato de a criança ser beneficiária de programas e políticas específicas no setor da saúde e da educação, que concentram a maior parte dos documentos de nosso *corpus*. Com base nesse viés, foi necessário analisar, de forma pormenorizada, a coocorrência de criança com a categoria família, bem como a ausência dos termos mulher, mãe, trabalho e gênero, pois tais associações e lacunas são evidências de um familismo implícito nas políticas estaduais.

A partir dos doze casos citados, selecionamos aqueles que mais se destacaram quando analisamos critérios como a variação de setores dos documentos disponíveis, a densidade das nuvens de palavras do estado e a centralidade da categoria família. Assim, consideramos para a análise semântica somente os estados da Paraíba, de Pernambuco, de Minas Gerais, de Goiás e do Paraná. Nesses casos, os temas importantes e correlatos são adolescente, criança, violência, infância e família, que podem ser vistos na nuvem de palavras da figura 7. Dentro dessa amostra reduzida, onde família aparece de forma mais contundente nas políticas estaduais, cabe observar em quais setores de políticas e com quais sentidos, ou associada a quais elementos, a família está expressa nos documentos de cada estado. Para isso, analisamos especialmente as relações a partir dos códigos família(s) e familiar.

Nosso livro de códigos compreendeu 66 unidades de sentido, todas extraídas de sugestões da literatura que estabelecem algum tipo de possível associação com os conceitos de família (jurídicos, sociológicos, culturais) e com os tipos de políticas

executadas pelo Estado. Após o procedimento de codificação, registramos um total de 40.688 citações, que são trechos ou passagens dos textos nos quais está evidenciada a presença de um código (unidade de sentido). O tratamento das citações identificou 44.655 relações entre os códigos mobilizados. A magnitude dos códigos oscilou entre o limite inferior de sete citações (código fertilidade) e o limite superior de 7.024 citações (códigos família e familiar). Isso significa que 15,7% das citações fizeram menção a esses dois últimos códigos. Dos 66 códigos manipulados, excluindo família e familiar, apenas 10 obtiveram magnitude acima de 1 mil citações, quais sejam: renda (4.028 citações); mulher (3.205); infância e infantil (3.013); proteção (1.888); adolescente (1.627); violência (1.626); mortalidade (1.608); deficiência (1.296); planejamento (1.220); e risco (1.124). Os códigos família e familiar também são centrais nos documentos quando analisamos a quantidade de relações entre códigos, pois perfizeram um total de 15.699 coocorrências das 44.655 mapeadas, ou seja, 35%.

FIGURA 7

**Nuvem de palavras do conjunto dos documentos: Paraíba, Pernambuco, Minas Gerais, Goiás, Paraná (1998-2020)**



Elaboração dos autores.

Nos estados analisados, observamos que os códigos<sup>13</sup> com maior magnitude apresentam associação com os tipos de ações e públicos apontados pela literatura como prioritários nas intervenções estatais (adolescentes, crianças, juventude e infância). Para além disso, guardadas as devidas proporções de documentos analisados por estado, em todos os casos se destacam família e renda com alta magnitude. O caso de Goiás é o mais desviante, pois a renda se destaca mais que família, e o código violência praticamente não aparece, diferentemente dos demais estados, além de inexistir citação sobre mortalidade. Em Minas Gerais, há uma alta menção ao código mulher, fato relacionado à existência de dois planos específicos<sup>14</sup>

13. Excluímos os códigos planejamento e deficiência pelas suas naturezas semânticas abrangentes. Em grande parte das citações nas quais ocorrem, o sentido atribuído é de gestão (planejamento administrativo e deficiências de equipamentos públicos etc.).

14. O estado do Paraná também apresentou dois planos na área de gênero, porém um dos documentos não foi considerado na análise, por estar em formato que impediu o processamento pelo *software*.

para as questões de gênero nesse estado. Por sua vez, Pernambuco desponta como o estado de maior direcionamento ao fenômeno das mortalidades, incluindo mortalidades materna e infantil, com a criação de um amplo programa de atenção e prevenção, denominado Mãe Coruja, no âmbito da saúde. Em função de sua natureza exploratória e não relacional, não é possível inferir implicações analíticas dos dados apresentados a partir do recurso de nuvens de palavras.

**TABELA 1**  
**Códigos de maior magnitude no conjunto dos casos: Paraíba, Pernambuco, Minas Gerais, Goiás e Paraná (1998-2020)**  
(Em número de citações)

Estado/ código	Família e familiar	Renda	Mulher	Infância e infantil	Proteção	Adolescente	Violência	Mortalidade	Risco	<b>Total</b>
Paraná	2.652	1.579	687	1.086	670	628	696	463	403	<b>8.864</b>
Minas Gerais	1.918	816	1.576	418	532	379	471	353	211	<b>6.674</b>
Pernambuco	1.211	729	550	616	212	136	307	714	265	<b>4.740</b>
Paraíba	1.047	625	265	725	390	356	150	78	89	<b>3.725</b>
Goiás	196	279	127	168	84	128	2	0	156	<b>1.140</b>
<b>Total</b>	<b>7.024</b>	<b>4.028</b>	<b>3.205</b>	<b>3.013</b>	<b>1.888</b>	<b>1.627</b>	<b>1.626</b>	<b>1.608</b>	<b>1.124</b>	<b>25.143</b>

Elaboração dos autores.

Para além desses códigos que apresentaram magnitudes importantes na maior parte dos casos, observamos que se destacaram códigos específicos nos estados, com magnitude acima de cem citações, conforme exibido na tabela 2.

**TABELA 2**  
**Códigos de magnitude superior a cem citações, nos estados da Paraíba, de Pernambuco, de Minas Gerais e do Paraná (1998-2020)**  
(Em número de citações)

Código	Paraná	Minas Gerais	Pernambuco	Paraíba
Abrigo	–	157	–	–
Acolhimento	295	–	–	–
Adoção	–	107	–	–
Agricultura familiar	651	–	–	–
Convivência	149	207	–	178
Cras	198	193	–	–
Creas	–	235	–	126
Cuidado	249	178	143	–
Gênero	119	292	209	–
Gravidez	220	157	–	–

(Continua)

(Continuação)

Código	Paraná	Minas Gerais	Pernambuco	Paraíba
Habitação	234	–	–	–
Idosos	141	–	–	–
Mãe	124	–	263	–
Maternidade	265	167	376	–
Medida protetiva	–	188	–	–
Pobreza	177	123	–	–
Sexual	166	199	170	–
Situação de rua	122	334	–	–
Vulnerabilidade	236	209	105	122

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. As células sem valor numérico, preenchidas pelo traço (–), representam magnitude inferior a cem citações.

2. Goiás não apresentou nenhum código com magnitude acima de cem citações. Isso pode se relacionar com o baixo detalhamento dos documentos desse estado.

3. Cras – Centro de Referência de Assistência Social; e Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Algumas particularidades interessantes podem ser ressaltadas. O Paraná e Minas Gerais apresentaram uma grande variedade e distribuição mais proporcional dos códigos, o que pode indicar uma capacidade de pensar a política a partir de várias dimensões, reforçando uma ideia de transversalidade. No Paraná, apenas quatro dos dezenove códigos não foram registrados, considerando-se a magnitude mínima de cem citações, enquanto em Minas Gerais não há registro para cinco deles, como pode ser visto na tabela 2 por meio das células preenchidas pelo traço (–). No Paraná, a agricultura familiar destaca-se como objeto de intervenções consecutivas do programa Família Paranaense. No entanto, em Minas Gerais, os códigos situação de rua e gênero possuem as maiores magnitudes. A população em situação de rua, incluindo crianças, tem sido uma preocupação recorrente no caso de Minas Gerais, onde se registraram durante vários anos taxas elevadas de violência letal e violações contra esse público (CNDDH, 2015). Assim, as diversas áreas de políticas no Paraná e em Minas Gerais conseguem abarcar ações voltadas para a família nas mais distintas áreas sociais. Em contraste, na Paraíba, observamos uma concentração de ações voltadas para a família na área da assistência social. Nesse estado, há mais de uma década, foi constituída uma “supersecretaria” de Desenvolvimento Humano que coordena todas as ações no campo. O termo convivência se destaca, e seu sentido semântico se refere tanto ao vínculo familiar, reforçado como meta nas intervenções no âmbito do Cras e Creas, como ao movimento de convivência com a seca paraibana. Por fim, em Pernambuco, visualizamos um foco em ações que envolvem o cuidado com a condição de saúde materna. A mortalidade materna é um fenômeno perpassado pelas questões geracionais, conjugais e raciais em todo o Brasil, especialmente no Nordeste (Rodrigues, Cavalcante e Viana, 2019). Não houve muita variedade de códigos também no caso pernambucano.

Outra forma de compreender a produção das políticas voltadas à família nos estados é observar quais públicos e ações foram prioridades nos diferentes setores de políticas. A tabela 3 exibe a distribuição dos códigos com magnitude maior que cem citações, considerando o setor de política ou público principal no conjunto dos estados.

TABELA 3

**Códigos de magnitude superior a cem citações, para todos os estados, por setores de políticas (1998-2020)**

(Em número de citações)

Código/setor de política	Saúde	Educação	Gênero	Renda	Habitação	Assistência	Família	Infância ou adolescência	Total
Abrigo, acolhimento ou medida protetiva	–	–	–	–	–	114	142	254	<b>510</b>
Cras ou Creas	–	–	–	–	–	853	–	143	<b>996</b>
Convivência	–	–	–	–	–	129	252	115	<b>496</b>
Proteção	148	–	–	–	–	703	290	475	<b>1.616</b>
Cuidado	480	100	–	–	–	–	–	–	<b>580</b>
Adolescente	138	–	–	–	–	116	357	929	<b>1.540</b>
Infância	1.129	509	–	214	–	192	382	603	<b>3.029</b>
Família	622	119	231	276	188	1.314	1.797	919	<b>5.466</b>
Gênero ou mulher	–	–	2.337	–	–	106	–	–	<b>2.443</b>
Sexual	133	–	173	–	–	–	–	216	<b>522</b>
Mãe ou maternidade	1.348	–	–	–	–	–	–	–	<b>1.348</b>
Mortalidade ou risco	2.007	–	–	–	–	–	–	–	<b>2.007</b>
Violência	266	–	487	–	–	110	131	526	<b>1.520</b>
Renda, pobreza ou vulnerabilidade	947	327	332	205	237	962	471	717	<b>4.198</b>
Bolsa ou vale	–	–	–	–	–	141	–	–	<b>141</b>
Creche	–	100	–	–	–	–	–	–	<b>100</b>
Agricultura familiar	–	–	–	–	–	–	351	–	<b>351</b>
Habitação	–	–	–	–	273	–	–	–	<b>273</b>

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. As células sem valor numérico, preenchidas pelo traço (–), representam magnitude inferior a cem citações.

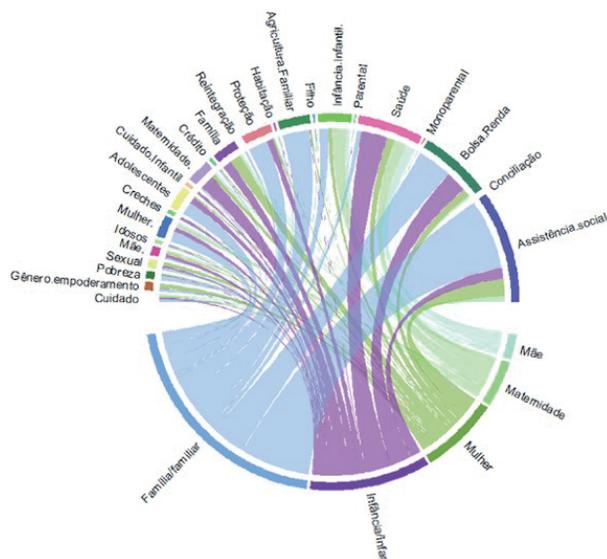
2. O total não representa a magnitude dos códigos no conjunto de nosso *corpus*, pois a tabela reflete apenas os documentos que de forma explícita foram classificados como das áreas ou dos setores em questão.

Nesse aspecto, família e renda estão presentes nos documentos de todos os setores considerados. O termo família se configurou como menos recorrente na área de habitação e educação. Infância é outro termo transversal, que aparece de forma significativa – com magnitude superior a cem citações – em quase todas as arenas, com exceção de gênero e habitação. Códigos como acolhimento, convivência e proteção, bem como referências aos equipamentos públicos, como Cras

e Creas, relacionam-se diretamente com os documentos produzidos nas áreas da assistência social, família, infância e juventude. Cuidado se relacionou mais fortemente com os setores de educação e saúde, ao passo que creche se relacionou exclusivamente à educação, a despeito de ser uma política extremamente importante para a desfamiliarização. Gênero e mulher estiveram mais circunscritos às próprias políticas de gênero, e um pouco conectadas ao setor da assistência. A preocupação principal nos documentos da área de gênero foi a violência, que se fez presente também de maneira marcante na área de infância e juventude.

Por fim, o mais importante é entender como esses códigos efetivamente se relacionam, ou seja, é necessário compreender o sentido semântico de cada código no conjunto dos documentos; e fizemos isso a partir dos cálculos de coocorrência.<sup>15</sup> Elegemos cinco códigos para aplicar essa análise: i) família ou familiar; ii) infância ou infantil; iii) maternidade; iv) mãe; e v) mulher. A relação entre eles nos possibilita visualizar a partir de qual papel as políticas estão sendo pensadas: se na perspectiva de quem cuida ou de quem é cuidado(a). As interações de coocorrência entre esses códigos destacados são exibidas no diagrama de cordas (figura 8), em que os códigos eleitos podem ser vistos no hemisfério inferior.

FIGURA 8  
Diagrama de cordas das coocorrências entre códigos



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

15. Os valores percentuais entre os mesmos códigos não podem ser espelhados, porque cada um possui magnitude diferente. Assim, o valor de coocorrência está em função da magnitude de cada código.

Notamos que o código infância ou infantil coocorreu de forma mais significativa com saúde (23,4%), bolsa ou renda (19%), maternidade (12,7%), assistência social<sup>16</sup> (9,6%) e família ou familiar (8,1%). Isso indica que a criança é um público presente na política estadual, com ações vinculadas às áreas de saúde e assistência e, dentro desta, de renda básica, uma vez que a coocorrência da palavra renda se dá principalmente com família, infância e mulher. O código maternidade coocorreu com infância ou infantil (33,2%), saúde (28,2%), assistência social (9,8%) e mulher (9,3%), e o código mãe com saúde (42,62%), infância ou infantil (15,7%) e maternidade (9,5%). O código mulher coocorreu com assistência social (24,9%), família ou familiar (14,8%), bolsa ou renda (11%), saúde (10%), gênero ou empoderamento (6,6%), infância ou infantil (5,6%), maternidade (5,5%) e sexual (5%). A renda, nesse contexto, não se mostrou associada com mercado de trabalho ou políticas de conciliação para as mulheres, sugerindo que nos documentos estaduais tem maior relevância como um requisito de seleção das eventuais famílias beneficiárias, as mais vulneráveis. Desse modo, as ações que buscam complementar a renda estão ligadas aos programas de transferência de renda, por meio de bolsas, vales ou cheques. Nos documentos analisados, não encontramos nenhuma menção à redução de jornada de trabalho ou preocupações explícitas com a empregabilidade das mães. Nem mesmo quando a política se relaciona com a disponibilidade de creches isso foi mencionado. Inferimos, portanto, que a transferência de renda é um mecanismo pelo qual os estados induzem o papel protetivo da família para crianças e adolescentes por meio da figura materna, reforçando um papel da mulher no cuidado não remunerado e configurando um familismo explícito, nesse caso.

Por fim, o código família ou familiar apresentou coocorrências com todos os códigos, mas as relações foram mais fortes com assistência social (32,6%), bolsa ou renda (16,2%), agricultura familiar (12,7%), proteção (8,9%) e adolescentes (6,1%). Aqui ficou evidente a dispersão da política, com programas focados em segmentos distintos da família, mas direcionados notadamente para crianças e jovens. Ressaltou-se também o familismo nas políticas estaduais, que reproduzem os mesmos entendimentos que constam na CF/1988, com base nos quais o Estado prioriza ações para os indivíduos cuidados, não para as cuidadoras, sem realizar qualquer debate de gênero no que diz respeito às tarefas reprodutivas da vida social.

### 4.3 Discussão dos resultados

No conjunto das análises, alguns achados se destacam. É possível afirmar que a área de saúde é o principal lócus dessa política – muito provavelmente, a ESF é o grande determinante desse resultado –, seguida pela área da educação. Podemos

16. A assistência social agregou os seguintes códigos: abandono; abrigo; abuso; adoção; benefício de prestação continuada (BPC); convivência; Cras; Creas; exploração; medida protetiva; Paif; risco; vínculo; violência; e vulnerabilidade.

inferir a força da capacidade de indução do governo federal pela ampliação de documentos para a infância nos três anos seguintes a 2012, ano de lançamento do programa Brasil Carinhoso. Outro fator para essa inferência é a grande ocorrência de documentos com vocábulos ligados às políticas de família na área de educação em 2015, seguida da área de infância e juventude, ao passo que em 2016 há um grande registro em saúde e assistência social para a maior parte dos estados. Dada a universalidade dos resultados predominantes em saúde e educação nesses dois anos, não há dúvidas de que isso foi resultado de alguma indução central, em função de se verem todos os estados na mesma direção e com a mesma intensidade na elaboração de políticas de família.

Observamos que, na maioria dos estados (em quinze deles), é uma política completamente ausente, uma vez que nem mesmo o termo família aparece de forma significativa nos documentos disponibilizados, representando indícios de um familismo implícito. Nos doze casos (em onze estados e no Distrito Federal) em que o termo família aparece com algum nível de significância, foram muito poucos (cinco) aqueles que se destacaram e que, portanto, exigiram uma análise mais detalhada. Nesses casos, podemos ver que não é a saúde a protagonista, mas a assistência social, seja pela prestação de serviços – mencionada com os termos Cras, Creas, abrigo, abandono, acolhimento, abuso, adoção, BPC, convivência, exploração, medida protetiva, Paif, risco, vulnerabilidade, vínculo e violência –, seja pelas políticas de transferência de renda – referida com os termos bolsa e renda.

Mesquita (2011, p. 4) trata claramente da “redescoberta da família como agente fundamental da proteção social” quando é trazida para o centro de todas as agendas governamentais. Na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e na Norma Operacional Básica (NOB) do Suas, edições de 2005 e 2012, a ideia de matricialidade familiar é central. Na PNAS, aparece textualmente a ideia da “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” e a concepção de que a política precisa “assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (Brasil, 2004, p. 33 *apud* Mesquita, 2011, p. 5). Esse é só um exemplo, juntamente com toda a lógica da ESF, que enfatiza a responsabilidade da família em relação à produção de bem-estar, principalmente das famílias pobres. No caso da assistência social, reforçam-se abertamente o familismo e os papéis de gênero, pois essa política atribui determinadas responsabilidades de cuidado, a exemplo do controle das condicionalidades de saúde e de educação, à figura da mulher, mãe e cuidadora.

Dos cinco tipos de políticas de família (Sátyro e Midaglia, 2021) usados como referência para ajudar a mais bem entender o assunto, podemos observar que as políticas encontradas nos estados brasileiros podem ser classificadas como

aquelas: i) que visam ao cuidado das pessoas com algum grau de dependência; e ii) que visam à proteção pela renda. No segundo tipo de políticas, incluem-se programas de transferência de renda, descontos no pagamento de impostos pelos contribuintes, recebimento de bonificações etc., nos quais as menções à família aparecem de forma explícita. No entanto, observamos que, na maior parte dos estados, manifesta-se o quinto tipo citado por Sátyro e Midaglia (2021): a não ação, o que nos permite dizer com firmeza que há a predominância de um familismo implícito, uma vez que todo o cuidado fica, portanto, a cargo das famílias, prejudicando aquelas que não têm acesso ao mercado no que toca aos serviços de externalidade do cuidado. Naqueles cinco estados que fugiram, em alguma medida, a essa regra da não ação, e que foram analisados mais detidamente (Paraíba, Pernambuco, Minas Gerais, Goiás, Paraná), os dados não nos deixam dúvidas sobre o papel central da família no contexto das políticas produzidas nesses poucos casos, nos permitindo falar aqui da existência de um familismo explícito.

Para entendermos os achados deste trabalho, é necessário recorrer a um conceito ainda mais abrangente do que tínhamos proposto inicialmente. Esquivel (2018) e Esquivel e Kaufmann (2017) trabalham com o conceito amplo de políticas de cuidado, que em parte se confunde com o que outras autoras denominam políticas de família (Sátyro e Midaglia, 2021), compreendendo desde o cuidado com pessoas dependentes e as regulamentações trabalhistas – como a proteção à maternidade e a licença-paternidade, e a regulamentação de horários de trabalho remunerados, que atribuem tempo aos cuidados – até o provimento de água e esgoto (Esquivel, 2018). Isso ocorre porque Esquivel e Kaufmann (2017) incluíram um rol muito extenso de países em suas análises, entre asiáticos, africanos e latino-americanos. Dessa forma, é possível entender a necessidade de um conceito que possibilite abarcar políticas que traduzam cuidados muito distintos, como o fornecimento de água, em alguns países, e a oferta de serviços de cuidados especializados, em outros. E olhando para os estados brasileiros, fica essa mesma sensação de uma variedade muito grande de políticas e de demandas. A variedade de campos em que os termos nos documentos foram encontrados sugere que, sem dúvida, trata-se de uma política transversal, apesar de ainda muito incipiente em sua identidade, principalmente nesse nível de governo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com nosso estudo, tentamos compreender – ainda que de forma limitada pela natureza exploratória e inovadora da investigação e pelo viés da disponibilidade dos documentos – como o nível estadual lida com a temática da família. Coletamos dados relativos aos anos de produção e vigência dos documentos, bem como aos governos, aos partidos e às burocracias envolvidas. Assim, mapeamos o que tem sido feito nos últimos 22 anos, a partir de uma estratégia de AC de documentos

publicados e disponibilizados virtualmente, tais como: planos estaduais; planos estratégicos; documentos sobre programas, projetos e ações; e legislações.

Pelos resultados aqui obtidos, podemos afirmar que: i) há um familismo implícito na inação da maior parte dos estados; ii) não há nenhum indício de políticas desfamiliarizantes em curso, o que de fato não seria esperado, uma vez que o perfil de tais políticas, em geral, tem sido determinado pelo nível central de governo; e iii) nos poucos estados em que o termo família aparece com alguma importância nos documentos governamentais, observa-se um familismo explícito, oriundo de políticas nacionais, como a assistência social e a ESF.

Para além disso, é possível afirmar que o Estado brasileiro até tem priorizado algumas ações para os indivíduos que necessitam de cuidados. No entanto, no que se refere aos cuidadores – que, em geral, são as cuidadoras –, há um vácuo de ação, na medida em que não encontramos documentos governamentais direcionados para o debate sobre desigualdades de gênero, exceto em Minas Gerais. Não obstante, os elementos encontrados nos documentos desse estado tratavam das questões de violência contra a mulher e não propriamente da esfera reprodutiva da vida social. Esse familismo implícito – decorrente do foco nas pessoas que necessitam de cuidados, mas sem atenção às pessoas que cuidam – pode ser constatado tanto pela análise da produção das políticas voltadas à família nos estados, verificando-se os públicos e as ações que foram priorizados nos diferentes setores de políticas, quanto pela análise do sentido semântico de cada código no conjunto dos documentos, por meio da identificação das coocorrências, que nos permitem inferir sobre o papel a partir do qual as políticas estão sendo pensadas.

Os estudos de família em geral privilegiam os países como unidades de análise. Isso faz sentido na medida em que grandes direcionamentos a uma política ou outra são dados pelo nível central, seja por sua capacidade normativa, seja por sua capacidade de coordenação, e essa afirmativa vale tanto para países unitários quanto federativos (Arretche, Vasquez e Gomes, 2012). Este trabalho inovou exatamente quando mudou a unidade de análise mais comumente usada para os estados e, por isso, é importante lembrar que o nível de governo estadual está constitucionalmente responsável por atuar de forma complementar às políticas locais e nacionais que configuram os principais conjuntos de políticas sociais. Portanto, os achados têm de ser colocados sempre em perspectiva de uma Federação onde os entes federativos têm competências distintas na atuação em políticas. Soma-se a isso a pouca densidade do termo política de família, de forma geral, em todos os níveis de governo, tratando-se de um objeto menos explorado e conhecido tanto por gestores quanto na academia brasileira.

Por fim, o estudo inovou pela abordagem metodológica. Foi utilizado um desenho de pesquisa que permitiu tanto aprofundar o que tem sido feito nos estados

como mapear no conjunto desses entes federados o que há sobre políticas de família, dando assim uma visão panorâmica do que foi produzido nesse período. Este capítulo não é, nem pretendeu ser, um estudo explicativo ou prescritivo. Mas as suas conclusões são fortes, mesmo com todas as ressalvas metodológicas feitas no decorrer do texto, mostrando a potencialidade da técnica empregada quando ela se encaixa no seu objeto. Esperamos que este texto estimule outros pesquisadores a se debruçarem sobre essa agenda de pesquisa ainda pouco explorada no Brasil.

## REFERÊNCIAS

AGUIRRE, R. Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas. *In*: ARRIAGADA, I. (Coord.). **Familias y políticas públicas en América Latina**: una historia de desencuentros. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. p. 187-200. (Libros, n. 96).

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na Federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. *In*: ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Fiocruz, 2012. p. 145-171.

ARRIAGADA, I. (Ed.). **Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales**. Santiago de Chile: CEPAL, 2005. 373 p. (Seminarios y Conferencias, n. 46).

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Familias y políticas públicas en América Latina**: una historia de desencuentros. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. 416 p. (Libros, n. 96).

BAUER, M. W.; GASKELL, G.; ALLUM, N. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 15. ed. Vozes: Petrópolis, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 55. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019.

CHARMAZ, K. **Constructing grounded theory**. Londres: Sage; Charmaz, 2006.

CNDDH – CENTRO NACIONAL DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. **Violações contra a população em situação de rua no Brasil**: um exercício de análise dos dados do CNDDH – 2010 a 2014. Belo Horizonte: CNDDH, 2015. (Relatório).

CRESWELL, J. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. Porto Alegre: Penso, 2014.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Social foundations of postindustrial economies**. Princeton: Princeton University, 1999.

ESQUIVEL, V. Care policies in the South. *In*: SHAVER, S. **Handbook on gender and social policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2018. (Social and Political Science 2018 Collection). p. 232-252.

ESQUIVEL, V. R.; KAUFMANN, A. **Innovations in care: new concepts, new actors, new policies**. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 2017.

FRANZONI, J. M. **Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias**. San José de Costa Rica: Editorial UCR, 2008.

FRANZONI, J. M.; VOOREND, K. **Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina: ¿una cosa lleva a la otra?**. Madrid: Fundación Carolina, 2009. (Documento de Trabajo, n. 37).

GARCÍA, B.; OLIVEIRA, O. Family changes and public policies in Latin America. **Annual Review of Sociology**, v. 37, p. 593-611, 2011.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

KAUFMANN, F. Politics and policies towards the family in Europe: a framework and an inquiry into their differences and convergences. *In*: KAUFMANN, F-X. *et al.* (Ed.). **Family life and family policies in Europe: problems and issues in comparative perspective**. Oxford: Clarendon Press, 2002. v. 2, p. 419-490.

LEITNER, S. Varieties of familism: the caring function of the family in comparative perspective. **European Societies**, v. 5, n. 4, p. 353-375, 2003.

LOHMANN, H.; ZAGEL, H. Family policy in comparative perspective: the concepts and measurement of familization and defamilization. **Journal of European Social Policy**, v. 26, n. 1, p. 48-65, 2016.

MESQUITA, A. P. A família como centralidade nas políticas públicas: a constituição da agenda política da assistência social no Brasil e as rotas de reprodução das desigualdades de gênero. *In*: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS DAS CIÊNCIAS HUMANAS, 1., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: Ipea, 2011.

MISCHKE, M. Types of public family support: a cluster analysis of 15 European countries. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 13, n. 4, p. 443-456, 2011.

PEZER, M. Maternity support policies: a cluster analysis of 22 European Union countries. *In*: INTERNATIONAL STATISTICAL CONFERENCE IN CROATIA, 2., 2018, Opatija, Croatia. **Proceedings...** ISCCRO'18, 10-11 May, 2018.

ROBILLA, M. **Handbook of family policies across the globe**. New York: Springer, 2014.

RODRIGUES, A. R. M.; CAVALCANTE, A. E. S.; VIANA, A. B. Mortalidade materna no Brasil entre 2006-2017: análise temporal. **Revista Tendências da Enfermagem Profissional**, v. 11, n. 1, 2019.

SALIDO, O.; LEÓN, M. Las políticas de protección a las familias en perspectiva comparada: divergencias nacionales frente a desafíos compartidos. *In*: DEL PINO, E.; RUBIO, L. (Ed.). **Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada**. Madrid: Tecnos, 2016. p. 291-309.

SARACENO, C. **Family policies: concepts, goals and instruments**. Torino: Collegio Carlo Alberto, 2011. (Carlo Alberto Notebooks, n. 230).

SÁTYRO, N.; MIDAGLIA, C. Family policies in Latin American countries: re-enforcing familialism. *In*: SÁTYRO, N.; DEL PINO, E.; MIDAGLIA, C. (Ed.). **Latin American Social policy developments in the twenty-first century**. 1. ed. Cham: Springer International Publishing, 2021. p. 287-314.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. Grounded theory methodology: an overview. *In*: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (Ed.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, 1994. p. 273-285.

\_\_\_\_\_. **Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory**. 3. ed. California: Sage, 2008.

ZAGEL, H.; LOHMANN, H. Conceptual approaches in comparative family policy research. *In*: NIEUWENHUIS, R.; VAN LANCKER, W. (Ed.). **The Palgrave handbook of family policy**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. p. 119-139.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, 5 jan. 1916.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.121, de 27 de agosto de 1962. Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 set. 1962.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.515, de 26 de dezembro de 1977. Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 1977.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.068, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 13563, 16 jul. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 out. 2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 132/Rio de Janeiro. **Diário da Justiça Eletrônico**, out. 2011. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633>>.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 570, de 14 de maio de 2012. Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 15 maio 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 7 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Cartilha sobre políticas públicas familiares**. Brasília: MMFDH, 2020.

GOODMAN, L. A.; KRUSKAL, W. H. Measures of association for cross classifications. **Journal of the American Statistical Association**, v. 49, n. 268, p. 732-764, 1954.

PERNAMBUCO. **Lei nº 13.959, de 15 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o Programa Mãe Coruja Pernambucana. Recife: [s.n.], 2009.



## E OS GOVERNOS ESTADUAIS TAMBÉM INOVAM? UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS INOVAÇÕES NOS ESTADOS BRASILEIROS<sup>1</sup>

Pedro Cavalcante<sup>2</sup>

Hironobu Sano<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a inovação, compreendida como ideias implementadas na forma de processos, serviços, produtos ou campanhas de comunicação que geram valor, vem se tornando uma temática estratégica na agenda do setor público em todo o mundo. Diante das constantes transformações sociais, econômicas e tecnológicas, bem como das intensas mudanças nas relações entre a administração pública, a sociedade e a iniciativa privada, inovar nos processos e nos serviços públicos é um imperativo (OECD, 2015; 2018; Cavalcante e Cunha, 2017).

Nesse contexto, o campo de estudo de políticas públicas vem ampliando gradualmente as pesquisas desse importante fenômeno, embora a ênfase no Brasil tenha sido predominantemente nas experiências do governo federal e dos municipais (OECD, 2018; Cavalcante *et al.*, 2017; Cavalcante, 2019b). Além disso, prevalecem estudos de caso de experiências inovadoras em detrimento de abordagens comparativas. Percebe-se, portanto, pouco foco nos estudos sobre a inovação na esfera estadual e distrital.

É notório que esse ente também possui um amplo conjunto de atribuições dentro do arranjo federativo brasileiro, que incluem desde responsabilidades tributárias e regulatórias até um papel de destaque na provisão de políticas públicas nas áreas de bem-estar social, segurança pública, economia e infraestrutura. Desse modo, este capítulo tem como propósito contribuir com o avanço na compreensão da inovação no setor público no Brasil, a partir de análises acerca dos processos de

---

1. Gostaríamos de agradecer a Carolina Nasser, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), pela disponibilização dos relatos das iniciativas inovadoras, bem como a assistência dos pesquisadores Isabella de Araujo Goellner, Noëlle da Silva, Rafael da Silva Lins e Carla Rodrigues Costa de Araujo.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

3. Professor associado do Departamento de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DAPGS/UFRN).

formulação e implementação de experiências bem-sucedidas em gestão e políticas públicas no âmbito dos estados e do Distrito Federal.

Que regiões do país se destacam na inovação? Quais setores governamentais são mais inovadores? Quais tipos de inovação predominam? Quais são os principais valores gerados, fatores indutores e barreiras identificadas nas iniciativas e nas práticas de inovação no setor público? Para responder a essas questões, o capítulo desenvolve uma abrangente investigação a partir das iniciativas apresentadas ao Concurso Inovação no Setor Público (Cisp), promovido desde 1996 pela Enap, cujas últimas quatro edições incluíram também a modalidade voltada à premiação de governos dos estados e do Distrito Federal. São feitas análises comparativas das principais características das candidaturas apresentadas e premiadas entre 2016 e 2020, incluindo fatores regionais, setores governamentais, tipos, resultados, barreiras e indutores.

Além desta introdução, o capítulo possui mais três seções. Na próxima, são esboçadas as premissas teóricas acerca de diferentes perspectivas da inovação no setor público que balizam as análises empíricas. Na terceira seção, após uma breve explicação da estratégia metodológica do estudo, as questões da pesquisa são discutidas com base nos dados coletados e à luz da literatura. Por fim, são tecidas algumas conclusões, e é sugerida uma agenda futura de pesquisa.

## 2 DIFERENTES OLHARES SOBRE A INOVAÇÃO

No sentido de subsidiar teoricamente a construção do protocolo de análise das inovações estaduais e distritais do Cisp, esta seção se dedica a discutir dimensões basilares da inovação. Considerando-se que a gestão da inovação é uma construção multidimensional, são abordados, a partir da literatura contemporânea aplicada ao setor público, os tipos e os resultados das inovações, bem como as barreiras e os indutores que afetam a sua implementação.

A inovação na administração pública, em virtude de constituir um fenômeno complexo, naturalmente remete a uma miríade de conceitos e definições de suas características inerentes. A inovação pode ser compreendida como o processo de geração ou adoção de novas ideias que, ao serem implementadas, criam valor para a sociedade, com foco interno ou externo ao setor público (European Commission, 2013). De acordo com as regras do Cisp (Enap, 2022, p. 10), trata-se

de desenvolvimento e implementação de um novo processo, serviço ou política pública que gere melhores resultados para o serviço público e valor público para a sociedade. Incluem-se nesta definição tanto a melhoria em processo, no serviço ou na política pública existente, que aperfeiçoa significativamente a situação anterior, como a inovação que cria novo processo, serviço, política pública que muda fundamentalmente a forma de organização e entregas à sociedade.

Na mesma direção, as inovações possuem diversas classificações, sendo a do *Manual de Oslo* a mais difundida (OCDE, 2005). Mesmo sendo formulada para o setor privado, é considerada uma importante referência para o debate da administração pública. Assim, a OCDE (2005, p. 57) divide a inovação em quatro tipos, conforme resumido adiante.

- 1) Inovação em produto: bem ou serviço novo ou melhorado significativamente respeitando suas características ou finalidade.
- 2) Inovação em processo: método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado.
- 3) Inovação no *marketing*: novo método de *marketing* com mudanças significativas em *design* de produto ou embalagem, posicionamento, promoção ou precificação.
- 4) Inovação organizacional: novo método organizacional nas práticas de negócio da empresa, no ambiente de trabalho ou nas relações externas.

Outra tipologia abrangente, e que incorpora as particularidades do setor público, foi sintetizada por De Vries, Bekkers e Tummers (2016). Trata-se de um artigo de revisão de literatura, que será utilizado como referência principal na construção do protocolo de coleta de dados desta pesquisa. Tal escolha se deve ao caráter abrangente do referido trabalho no exame de diferentes dimensões do fenômeno da inovação no setor público, assim como ao fato de ser o artigo mais citado sobre o tema.<sup>4</sup> Antes de procedermos à apresentação e à discussão da tipologia, é preciso ter clareza de que o seu uso se constitui num recurso analítico, pois as inovações, em função de suas características, podem se encaixar em mais de uma tipologia. Não obstante, a elaboração de uma tipologia facilita as análises comparativas, bem como propicia a acumulação e o desenvolvimento de conhecimento sobre o comportamento inovador das organizações (Walker, 2014).

A proposta de De Vries, Bekkers e Tummers (2016) está resumida no quadro 1. O primeiro tipo de inovação corresponde à inovação em processos, que envolve alterações nas regras, nos procedimentos, nos papéis dos atores e mesmo na estrutura organizacional. Ela leva a mudanças no relacionamento e na comunicação tanto entre atores internos à organização quanto entre estes e os atores externos. Para uma inovação deste tipo ser considerada bem-sucedida, devem ser observadas melhorias em termos de qualidade e eficiência.

Devido à sua amplitude, alguns autores propõem a subdivisão deste tipo de inovação em outras duas dimensões: processos administrativos e tecnológicos.

---

4. De acordo com o Google Acadêmico, em pesquisa realizada dia 18 de outubro de 2021, o artigo de De Vries, Bekkers e Tummers (2016) tinha mais de novecentas citações.

A inovação em processos administrativos refere-se a mudanças nos aspectos internos à organização, envolvendo desde alterações no fluxo de informações até questões mais amplas, como a criação de novos formatos organizacionais – por exemplo, uma agência reguladora, um escritório de projetos, um laboratório de inovação etc. Passa, ainda, por alterações na estrutura organizacional, na utilização de ferramentas e nas técnicas de gestão – como a adoção de metodologias ágeis, de avaliação de desempenho e do Balanced Scorecard para a gestão estratégica. Novas formas de realizar compras governamentais, gerenciar estoques ou controlar frotas, ou melhorias nestes processos, também fazem parte desta subcategoria.

QUADRO 1  
Tipos de inovação

Tipo de inovação	Descrição
Inovação em processos	Melhoria na qualidade e na eficiência de processos internos e externos (Walker, 2014).
Inovação em processos administrativos	Criação de novas formas organizacionais, introdução de novos métodos e técnicas de gerenciamento, e novas formas de trabalho (Meeus e Edquist, 2006).
Inovação em processos tecnológicos	Criação ou uso de novas tecnologias para prestação de serviços públicos (Meeus e Edquist, 2006).
Inovação em produtos	Melhoria ou criação de novos produtos (Damanpour e Schneider, 2009).
Inovação em serviços	Melhoria ou criação de novos serviços (Hartley, 2005).
Inovação na governança	Desenvolvimento de novos processos e formas de abordar problemas sociais específicos (Moore e Hartley, 2008).

Fonte: De Vries, Bekkers e Tummers (2016).  
Elaboração dos autores.

A inovação em processos tecnológicos envolve a adoção de novas tecnologias que, em geral, estão associadas à tecnologia da informação e comunicação (TIC) e estão voltadas para a melhoria dos processos internos das organizações ou da prestação de serviços públicos. No primeiro caso, corresponde muitas vezes à introdução de sistemas eletrônicos para aumentar a eficiência no fluxo de informações, na gestão e no controle patrimonial etc. É o caso, por exemplo, do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido inicialmente pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região e disseminado para todo o país pelo governo federal. No segundo caso, o uso das TICs é geralmente associado ao governo eletrônico e aos serviços digitais, tais como o recente sistema de cadastramento eletrônico, por meio de *site* ou aplicativo para dispositivos móveis, para recebimento de auxílio emergencial durante a pandemia da covid-19; a entrega da Declaração do Imposto de Renda pela internet; ou ainda os quase 1.500 serviços digitais disponíveis pela plataforma Gov.br (Cerca de..., 2020). Essas inovações levam à redução no tempo de atendimento – permitindo que os serviços sejam acessados pelos cidadãos 24 horas por dia, durante os sete dias da semana –, além de aumentarem a flexibilidade operacional e reduzirem os custos de produção (Mulgan e Albury, 2003; Walker, 2014).

A inovação em produtos está relacionada ao lançamento de novos produtos ou melhorias nos existentes, de forma a atender às necessidades da população. Embora esta modalidade de inovação esteja geralmente relacionada ao setor privado, como demonstrado por uma larga tradição de estudos (Fagerberg, Nelson e Mowery, 2013; OCDE, 2005), o setor público também tem alguma atuação nesta área, como no desenvolvimento de vacinas antiofídicas pelo Instituto Butantan, no Brasil. Na pandemia da covid-19, diferentes universidades públicas brasileiras desenvolveram novos aparelhos respiradores, com custos menores em relação aos disponíveis no mercado, pois, em geral, essas universidades utilizam insumos disponíveis no mercado nacional e que, portanto, não dependem de importação.

A inovação em serviços envolve a melhoria nos processos de entrega de serviços públicos, com redução de tempo e custos, além de melhorias na qualidade, entre outros aspectos, ou a criação de novos serviços para atender a demandas e necessidades incorporadas à agenda pública. A inovação em serviços, uma vez que é voltada para os cidadãos, passou a envolver cada vez mais a noção de cocriação, que se refere à participação da sociedade civil no ciclo da inovação, e de coprodução, relativo à sua participação no processo de entrega dos serviços. A recente expansão dos laboratórios de inovação no setor público reflete esta tendência de incorporar diferentes atores para a geração de ideias, seu desenvolvimento, prototipação e implementação (Cavalcante, Magalhães e Goellner, 2019; Sano, 2020).

Por fim, a inovação na governança está relacionada com novas formas de interação e colaboração entre o setor público e os demais setores – sociedade civil e setor privado –, bem como implica a participação de diferentes segmentos do próprio governo no enfrentamento dos desafios colocados na agenda pública. O orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas são dois exemplos que envolvem mudanças na governança das políticas públicas.

Um outro olhar, também fundamental, volta-se para o detalhamento do que torna a ideia de fato uma inovação, ou seja, o valor ou resultado que ela proporciona aos seus usuários. Normalmente, as iniciativas nascem de três objetivos gerais: promover eficiência em ações internas (processos); aprimorar serviços e soluções para cidadãos e negócios; e gerar inovação em outros setores (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016). Assim como a análise de tipologias, esses estudos também se deparam com diversas instâncias ou com a sobreposição entre resultados do processo inovador. Em outras palavras, certas iniciativas que objetivam produzir eficácia e eficiência podem também resultar em melhorias da satisfação dos cidadãos com as políticas ou os serviços públicos; ou inovações criadas para atender ao ambiente externo podem causar grande envolvimento de cidadãos e parceiros privados.

A literatura identifica, portanto, sete principais resultados almejados e valorizados nas inovações: eficácia, eficiência, efetividade ou qualidade, economicidade,

resposta ao ambiente externo, satisfação do usuário e envolvimento social (Bloch e Bugge, 2013; De Vries, Bekkers e Tummers, 2016).

Muitas ideias, mesmo originais e apropriadas para enfrentar os problemas públicos, não se efetivam como inovações devido às barreiras de diferentes ordens. Uma barreira à inovação é qualquer fator que influencia negativamente o processo de inovação (Hadjimanolis, 2003, p. 560). De acordo com a OCDE (2005), elas envolvem fatores econômicos, como custos elevados e deficiências de demanda; fatores específicos a uma organização, como a carência de pessoal especializado ou de conhecimentos; e fatores legais, como regulações.

É possível adaptar a classificação de Hadjimanolis (2003) – que distingue entre barreiras internas e externas, tendo sido elaborada com foco nas firmas – às organizações públicas. A principal diferença é que as barreiras externas provêm do ambiente externo e não podem ser influenciadas pela organização, enquanto as internas podem ser objeto de ação direta da organização. Assim, as barreiras externas estão relacionadas ao orçamento, ao governo ou à tecnologia, enquanto as internas envolvem as pessoas, as estruturas organizacionais, a estratégia ou o planejamento dos projetos. Cada uma delas encontra-se detalhada no protocolo de análise da pesquisa (apêndice).

A última característica a se analisar é quais fatores determinam o sucesso da inovação, isto é, os indutores que fizeram com que uma ideia gerasse valor público. Notoriamente, o processo inovador na administração pública é influenciado por uma gama de variáveis que, muitas vezes, possuem efeitos difíceis de serem mensurados individualmente. Para facilitar os estudos, a literatura tende a separar os indutores ou facilitadores da inovação em grupos ou níveis, o que também ajuda na explicação da combinação entre eles (Cavalcante e Camões, 2017). Numa perspectiva normativa, a OECD (2015) elaborou um quadro integrado, no qual pressupõe que a inovação é resultante da interação entre diferentes níveis (individual, organizacional, setor público como um todo e a sociedade) e fatores (pessoas, conhecimento, formas de trabalho, regras e processos), embora as fronteiras não sejam normalmente precisas.

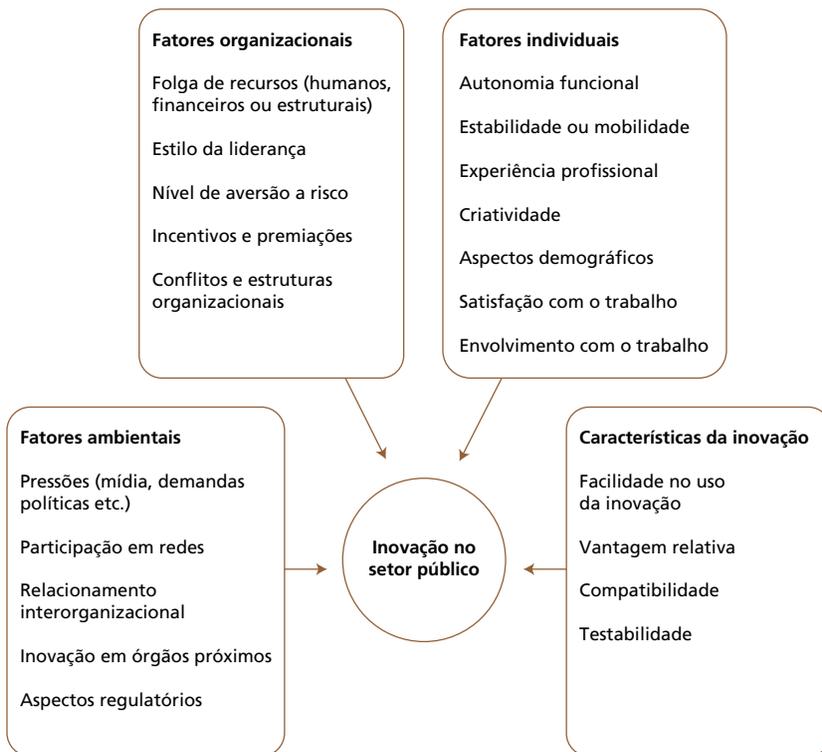
Na mesma linha, a Comissão Europeia, na edição de 2010 do Inobarómetro,<sup>5</sup> revelou que a probabilidade de inovação em serviços aumenta linearmente com o tamanho das instituições, na medida em que os principais inovadores frequentemente vêm de grandes organizações nacionais ou centrais (European Commission, 2011). Diante da complexidade e da sobreposição dos determinantes da inovação, a partir da ampla revisão de literatura efetuada por De Vries, Bekkers e Tummers (2016),

---

5. Pesquisa anual realizada pela União Europeia com empresas ou com o público em geral sobre atitudes e atividades relacionadas com a política de inovação. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/67/politica-de-inovacao>>.

empregamos quatro diferentes níveis de fatores de influência, como segue: i) organizacional; ii) ambiental; iii) características da inovação; e iv) nível do indivíduo (trabalhador). A figura 1 detalha os níveis.

FIGURA 1  
Indutores da inovação no setor público



Fonte: De Vries, Bekkers e Tummers (2016).  
Elaboração dos autores.

### 3 INOVAÇÃO NOS GOVERNOS ESTADUAIS BRASILEIROS

#### 3.1 Concurso Inovação no Setor Público

As análises empíricas e as discussões acerca das características das inovações em nível estadual no Brasil se fundamentam primariamente nas informações dos relatórios das iniciativas candidatas, finalistas e premiadas em quatro edições do Cisp<sup>6</sup> entre 2016 e 2020. No ano de 2018, houve apenas a premiação do concurso de 2017.

6. Mais informações disponíveis em: <<https://www.enap.gov.br/pt/pesquisa-e-conhecimento/concursos-e-premiacoes/26-concurso-inovacao>>.

A premiação foi instituída em 1996 pela Enap com o objetivo de fomentar e disseminar práticas inovadoras no setor público brasileiro e premiar servidores que fomentam a cultura de inovação e a melhoria da eficácia governamental. Além do foco em valor público, o Cisp também fornece uma fonte de informações essenciais ao desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionadas à construção de conhecimento sobre inovação na administração pública brasileira.

O concurso tem ênfase nas atividades, nos projetos e nos programas de gestão pública em um conjunto abrangente de organizações do Poder Executivo, com três objetivos adicionais: i) estimular a implementação de iniciativas inovadoras de gestão nos órgãos governamentais que contribuam para a melhoria dos serviços públicos; ii) disseminar soluções inovadoras que sirvam de inspiração ou referência para outras iniciativas e colaborem para fortalecer a capacidade estatal; e iii) reconhecer e valorizar os servidores que atuam de forma criativa e proativa em suas atividades em defesa do interesse público. Ao longo dos anos, o Cisp passou por algumas modificações e, desde 2017, inclui uma competição entre inovações nos estados do país e no Distrito Federal, divulgada nacionalmente pela Enap.

Os relatos das iniciativas estão disponíveis em um banco de dados *online*. Após uma triagem de verificação de cumprimento dos requisitos do concurso, o processo de avaliação é realizado por membros da comissão julgadora, composta por servidores, acadêmicos e consultores especializados na temática. Os critérios de avaliação baseiam-se nas seguintes dimensões: inovação; resultados gerados; utilização eficiente de recursos; foco nas pessoas; e mecanismos de transparência e controle social.

### 3.2 Estratégia metodológica

Com base nas premissas da literatura acerca das dimensões deste estudo, formulamos um protocolo específico direcionado à identificação da presença ou ausência das características inovadoras das iniciativas. Em seguida, os relatórios foram categorizados por análise de conteúdo, com base em três etapas, conforme descrito a seguir.

- 1) Construção de categorias e variáveis pelos autores, que instruíram os quatro assistentes de pesquisa.
- 2) Análise e categorização de cada iniciativa pelos assistentes de pesquisa, guiada pela descrição do protocolo. Cada um analisou, separadamente, metade dos relatos, ou 122 casos.
- 3) Validação pelos autores em caso de divergências entre os dois assistentes responsáveis por analisar a mesma iniciativa. Ocorreram dezoito situações de divergências em que os autores discutiram e decidiram sobre o efetivo enquadramento das inovações.

O protocolo inclui as seguintes variáveis: Unidade da Federação (UF); setor governamental; tipo da inovação; resultados; barreiras; e fatores de influência (indutores ou facilitadores, listados na figura 1). O banco de dados é composto de variáveis *dummies* binárias, com valor 0 se a característica não é relatada, e valor 1 em caso de presença. O apêndice apresenta o protocolo com cada uma dessas dimensões de análise e suas descrições.

Conforme mencionado, embora o Cisp já tenha realizado 24 edições, apenas nas últimas quatro foi incluída a modalidade para governos da esfera estadual e distrital. Nesse período, o número de iniciativas totalizou 244 candidaturas, com um aumento contínuo nos três primeiros anos. Na última edição, a pequena redução de inscritas pode ter sido influenciada pela pandemia da covid-19. A tabela 1 traz o quantitativo de iniciativas inscritas, finalistas e premiadas.

TABELA 1  
Quantitativo de iniciativas no Cisp (2016-2020)

Ano	Total de inscritas	Finalistas	Premiadas
2016	51	10	5
2017	54	10	5
2019	79	10	5
2020	60	5	3

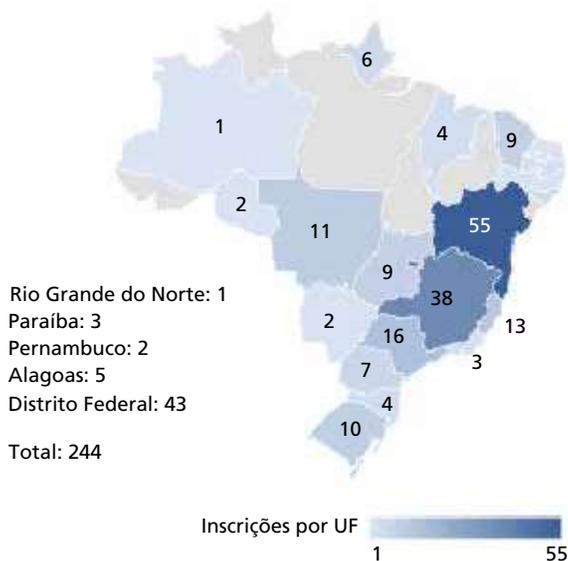
Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2549>>. Elaboração dos autores.

Serão trazidos exemplos para ilustrar as diferentes dimensões; entretanto, o objetivo não é fazer uma discussão individualizada dos casos, mas sim apresentar uma visão panorâmica destes, e avançar em termos de análise comparativa das características das inovações estaduais.

### 3.3 Características das inovações estaduais e distritais no Brasil

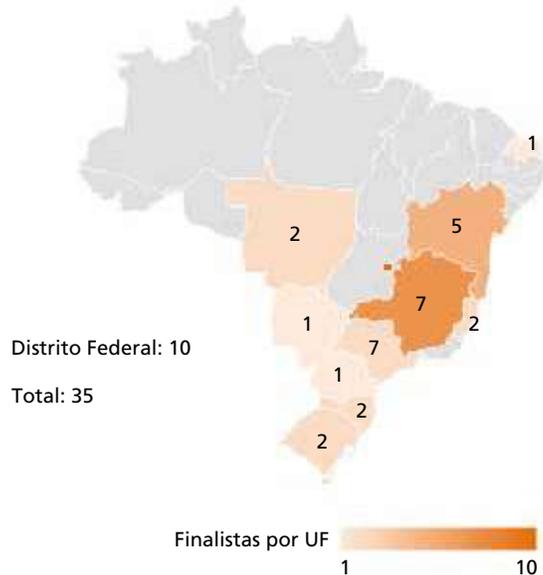
De acordo com o recorte regional, as iniciativas não estão distribuídas uniformemente pelo país, conforme ilustram os mapas das figuras 2 e 3, que apresentam o número total de candidaturas e de iniciativas finalistas do Cisp entre 2016 e 2020.

FIGURA 2  
Número de candidaturas (2016-2020)



Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020.  
Elaboração dos autores.

FIGURA 3  
Número de finalistas (2016-2020)



Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020.  
Elaboração dos autores.

Além da evidente disparidade de participação no concurso entre estados e regiões do país, alguns estados nunca participaram. São eles: Acre, Amazonas, Maranhão, Roraima, Tocantins e Sergipe. A maioria destes é da região Norte, que também detém o menor número de iniciativas candidatas, apenas nove, ou menos de 4% do total. O Nordeste lidera em número de candidaturas (76), seguido pelo Sudeste (70) e, depois, pelo Centro-Oeste (43). Tal resultado chama atenção, ao sugerir que essa dimensão não está diretamente relacionada aos níveis de condição econômica e, por conseguinte de capacidade estatal, conforme normalmente é esperado. Quanto às finalistas, as mesmas regiões se destacam; contudo, as ordens se alteram. O Centro-Oeste sobressai, com dezoito experiências – mais de 50% do total de finalistas –, sendo treze apenas do Distrito Federal, seguido do Sudeste, com dezessete, e do Nordeste, com dez.

No âmbito das UFs, os governos da Bahia, do Distrito Federal e de Minas Gerais apresentam ótimos desempenhos. Eles ocupam, respectivamente, o primeiro, o segundo e o terceiro lugares em número de candidaturas apresentadas (figura 2). Ao analisarmos o número de inovações que chegaram à fase final, essas três UFs permanecem na dianteira, embora com uma alteração na ordem ocupada por elas: o Distrito Federal teve mais iniciativas nessa etapa, seguida de Minas Gerais e da Bahia (figura 3). Mas, na premiação, os baianos voltam à frente, com quatro vencedores, seguidos dos mineiros e dos brasilienses, com três vencedores cada. Isso indica que os estados que mais incentivam a inovação entre seus gestores são também aqueles que são mais premiados. Adicionalmente, é importante compreender melhor a trajetória dos governos estaduais no campo das inovações. Por exemplo, a Bahia foi o primeiro estado brasileiro a implementar as centrais de atendimento ao cidadão – *one-stop shop government* –, ainda em 1995, que serviram de inspiração para os demais estados (Abrucio, 2004; Gonçalves, 2002).

É preciso, ainda, ter certa cautela quanto a esses resultados, uma vez que a modalidade de premiação dirigida aos estados foi introduzida no Cisp apenas muito recentemente, e a sua divulgação pode ter tido diferentes alcances pelo país, afetando a avaliação a partir desse recorte territorial.

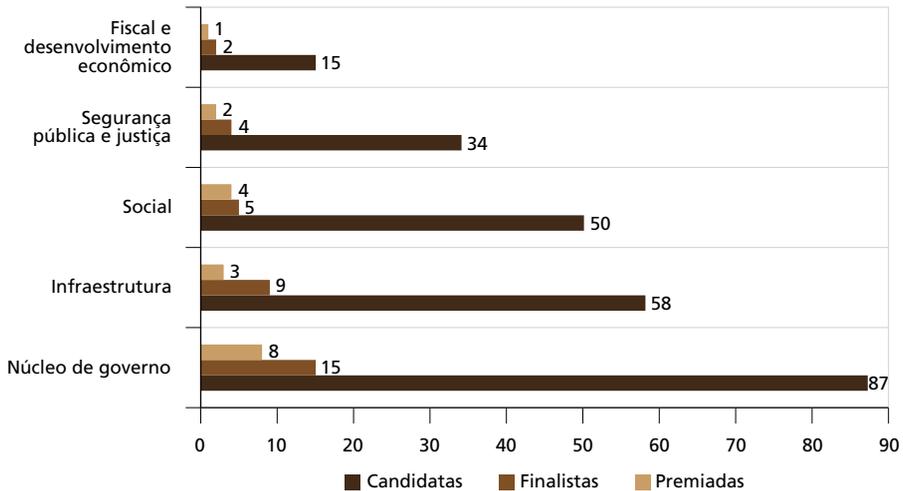
Uma segunda dimensão de análise fundamental é o setor governamental em que a inovação foi formulada e implementada. De acordo com o gráfico 1, é possível perceber que todos os cinco setores governamentais participam e já foram premiados no Cisp. Não obstante, é nítida também a predominância de iniciativas vinculadas ao núcleo de governo, tanto no número de candidaturas (87 experiências, ou 35% do total) como no de finalistas (quinze experiências, ou 43% do total). São inovações desenvolvidas pelas próprias secretarias estaduais ou distritais, ou por outros órgãos e entidades da administração direta e indireta que fazem parte do núcleo decisório do governo, tais como: Casa Civil, planejamento,

administração, Fazenda, controladorias, ouvidorias, procuradorias etc. Além de ter o maior número de inscrições, esta área foi a que teve o maior número de inovações premiadas, com oito projetos nas quatro edições do concurso.

GRÁFICO 1

### Iniciativas inscritas no Cisp: classificação obtida e setor governamental relacionado (2016-2020)

(Em números absolutos)



Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: A divisão por classificação é cumulativa; assim, o grupo das candidatas inclui as finalistas e as premiadas, e o grupo das finalistas inclui as premiadas.

A área de infraestrutura envolve iniciativas de saneamento e limpeza urbana, habitação, transportes, tecnologia da informação, recursos hídricos e meio ambiente. Este setor ocupa a segunda colocação tanto em número de candidaturas (58 iniciativas, ou 24% do total) quanto de experiências finalistas (nove iniciativas, ou 25% do total). A área social, que envolve grande parte do quadro funcional e do orçamento dos governos estaduais – pois incluem as áreas de educação, saúde, assistência social, direitos humanos, esporte e lazer – vem logo depois, com cinquenta candidaturas (20%) e quatro prêmios (22%), um a mais que a área de infraestrutura. Esta baixa participação relativa da área social no âmbito estadual, entretanto, contrasta com o identificado por Cavalcante e Camões (2017), que, na análise das iniciativas federais inscritas no Cisp, identificaram a prevalência desse setor, notadamente na saúde, na educação e no desenvolvimento social, associada ao seu tamanho organizacional e à maior capacidade institucional.

A área de segurança pública e justiça, e a fiscal e de desenvolvimento econômico são as que tiveram menor número de inscrições e premiações. Contudo, cabe

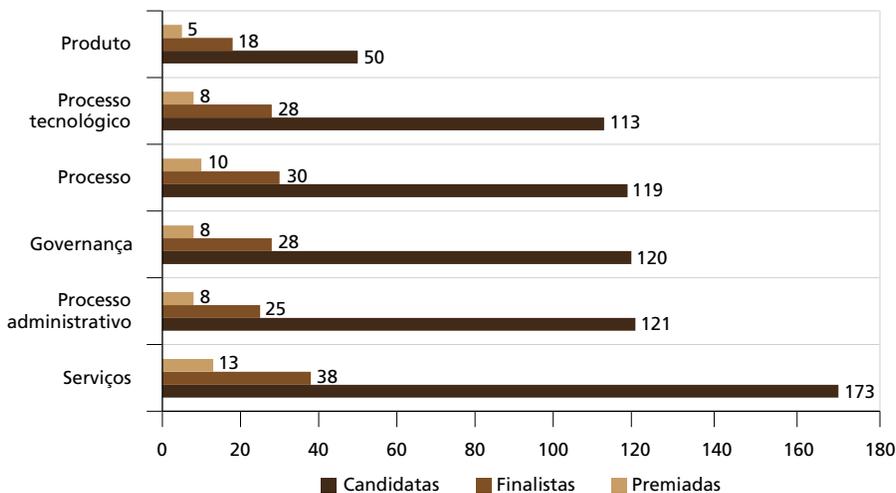
destacar a eficiência do primeiro setor, uma vez que quatro das suas 34 candidaturas chegaram à fase final, conformando uma taxa de 11% de sucesso.

Conforme discutido na seção 2, diante da complexidade do fenômeno da inovação, esta tende a possuir um amplo leque de classificações que não necessariamente são excludentes. Isto é, uma inovação pode ser classificada em mais de uma tipologia e, logo, o número total de tipos de inovação apresentados, exposto no gráfico 2, poderia ser maior do que o total de iniciativas inscritas. Assim, por exemplo, para um determinado serviço público se tornar inovador, ele normalmente depende de melhorias em processos, sejam eles procedimentais, tecnológicos ou administrativos, bem como de melhorias em governança. As inovações, tanto incrementais quanto disruptivas, tendem a gerar valores públicos na medida em que conseguem agregar tipos distintos, mas complementares, de inovações nas práticas das organizações públicas.

GRÁFICO 2

**Iniciativas inscritas no Cisp: classificação obtida e tipo de inovação apresentada (2016-2020)**

(Em números absolutos)



Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: A divisão por classificação é cumulativa; assim, o grupo das candidatas inclui as finalistas e as premiadas, e o grupo das finalistas inclui as premiadas.

O primeiro aspecto que chama atenção é que as inovações em serviços estão presentes na grande maioria das candidaturas, cerca de 70% do total. No outro extremo, a inovação de produto, muito comum no setor privado, é a que menos possui candidaturas (cinquenta inscrições, ou 20% do total), bem como menos finalistas e premiadas. Os outros quatro tipos de inovação – processos,

processos tecnológicos, processos administrativos e governança – se aproximam bastante em número de candidaturas, e também de finalistas e premiadas. Além disso, as inovações classificadas na tipologia de processos apresentam uma taxa de sucesso maior que as demais.

A iniciativa do Hospital Geral de Vitória da Conquista, na Bahia, por exemplo, foi vencedora em 2020, com a confecção de órteses de baixo custo, que envolve inovação em serviços e produtos. Para a fabricação, utilizaram-se materiais já disponíveis na organização, em substituição aos tradicionais, de custo mais alto, que precisariam ser adquiridos. As órteses favorecem a recuperação do paciente, proporcionando maior conforto no leito hospitalar, com redução no custo dos medicamentos. Em suma, os dados confirmam a premissa de que as inovações são construtos que dependem de diferentes frentes e tipos de esforços, muitas vezes complementares (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016).

Em relação aos resultados da inovação, apresentados no gráfico 3, as iniciativas também podem ser classificadas em mais de um item, o que é comum, haja vista que, muitas vezes, os valores da inovação transbordam o objetivo original e geram outros resultados positivos pretendidos (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016).

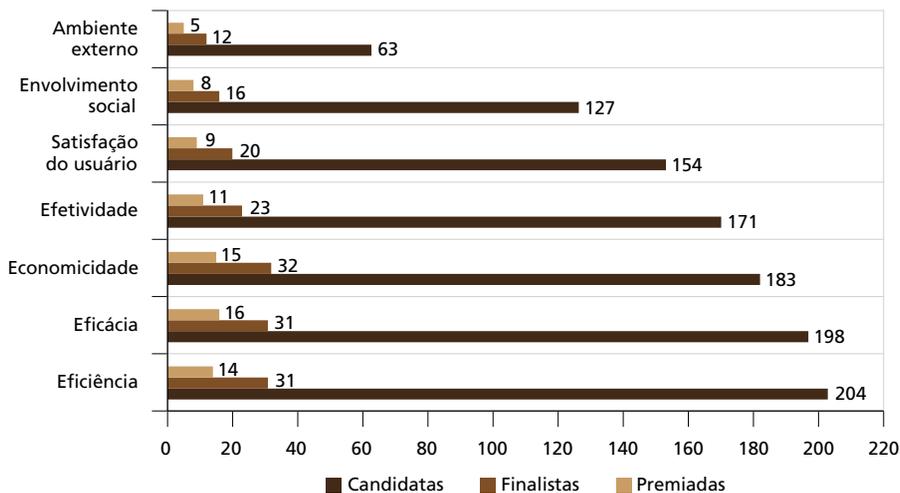
Resultados relacionados a melhorias no desempenho organizacional, tais como eficiência, efetividade, economicidade e eficácia, são mais citados pela maioria das iniciativas, algo já identificado em estudos anteriores sobre o Cisp (Cavalcante e Camões, 2017). Destaquem-se a eficiência e a eficácia, presentes em mais de 80% das iniciativas (204 e 198, em números absolutos), e a economicidade e a efetividade, presentes em mais de 70% dos projetos (183 e 171), reforçando que essas são as principais preocupações dos gestores públicos diante das persistentes dificuldades financeiras que o país vem enfrentando nos últimos anos. Não obstante, as diferenças de ocorrência desses resultados entre as finalistas e as premiadas são menos discrepantes.

Um aspecto bastante mencionado nos relatos das experiências é a satisfação do cidadão beneficiário da iniciativa, em cerca de 63% das candidaturas e em praticamente metade das vencedoras. Trata-se de um resultado que está alinhado com o que foi identificado na literatura internacional (De Vries, Bekkers e Tummers, 2016) e com a tendência cada vez mais intensa na administração pública brasileira de foco nos usuários como diretriz principal na construção de processos e serviços inovadores (Cavalcante, 2019a).

GRÁFICO 3

**Iniciativas inscritas no Cisp: classificação obtida e resultados da inovação apresentada (2016-2020)**

(Em números absolutos)



Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: A divisão por classificação é cumulativa; assim, o grupo das candidatas inclui as finalistas e as premiadas, e o grupo das finalistas inclui as premiadas.

Outro fenômeno próximo da satisfação do usuário é o envolvimento social das iniciativas – pouco mais de 50% das inscritas e 50% das premiadas –, o que reflete uma característica marcante da formulação e da implementação de políticas no Brasil, sobretudo, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Além disso, demonstra um claro alinhamento dessa prática aos princípios do paradigma da governança pública (Cavalcante *et al.*, 2017), que vislumbra o cidadão não apenas como objeto da ação pública, mas principalmente como um parceiro no processo de coprodução da inovação. Por fim, o resultado menos presente nas iniciativas é a resposta ao ambiente externo, mencionado em cerca de 30% das candidatas, finalistas e premiadas. Trata-se de um resultado que contrasta com o maior percentual de iniciativas voltadas para a satisfação dos beneficiários e para o envolvimento destes nas inovações, pois os cidadãos são atores externos às organizações públicas.

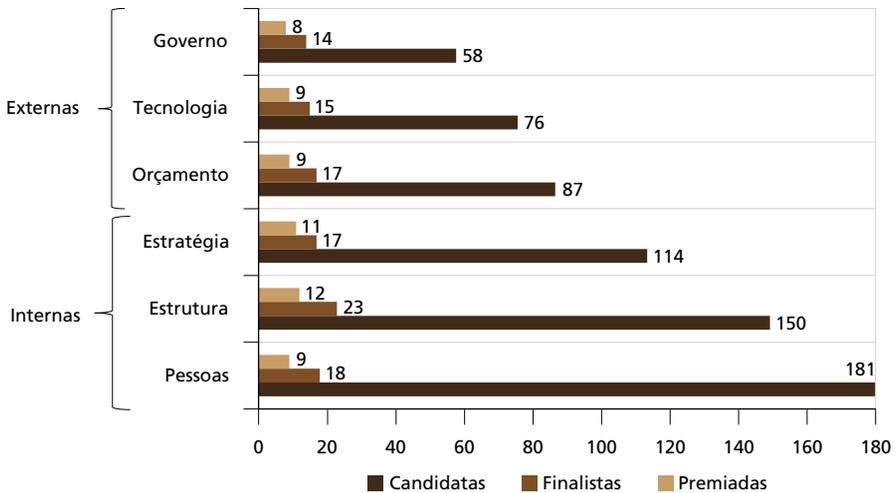
As barreiras à inovação, ou seja, fatores que obstaculizam ou retardam processos inovadores, conforme discutimos na seção 2, podem ser divididas em dois grandes grupos, internas e externas às organizações. O gráfico 4 demonstra padrões distintos entre os dois grupos de barreiras encontradas para a implementação das iniciativas apresentadas, e também entre o conjunto das candidaturas e aquelas que foram selecionadas para a fase final ou premiadas. Primeiramente, vale notar que todas

as seis principais barreiras estão presentes nas inovações estaduais no Brasil, característica também mapeada no âmbito do governo federal (Brandão e Bruno-Faria, 2017). O segundo aspecto é que as barreiras internas são bem mais frequentes, e há uma significativa diferença entre, de um lado, o total de iniciativas candidatas e, de outro, o grupo das finalistas e das premiadas.

GRÁFICO 4

### Iniciativas inscritas no Cisp: classificação obtida e barreiras à inovação relacionadas (2016-2020)

(Em números absolutos)



Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: A divisão por classificação é cumulativa; assim, o grupo das candidatas inclui as finalistas e as premiadas, e o grupo das finalistas inclui as premiadas.

Ao se observarem todas as iniciativas, pode-se concluir que as pessoas representam a principal barreira à inovação, conforme relatado em 181 das iniciativas, ou 74% do total. Segue-se a estrutura, desafiadora para 150 experiências (61% do total), e a estratégia, para 114 iniciativas (47% do total). Por sua vez, analisando-se somente as premiadas, percebe-se que há maior equilíbrio entre os fatores que dificultam a inovação: a estrutura foi citada em doze iniciativas (67%); a estratégia, em onze (61%); e o governo, em oito (44%). As barreiras relacionadas a pessoas, orçamento e tecnologia foram citadas, cada uma, em nove iniciativas premiadas, equivalentes a 50% do total deste grupo (gráfico 4).

Outro aspecto que vale comentar remete a dois extremos. De um lado, o governo – políticas, leis, padrões, regulamentações e controle externo – tem a menor frequência nas iniciativas, com citações em 58 delas, ou 24% do total. De outro lado, as pessoas – barreira que envolve fatores como baixa proatividade,

conflitos de interesses, aversão ao risco etc. – foram citadas em 181 iniciativas, ou 74% do total (gráfico 4). Esse resultado indica que as regras burocráticas não são tão percebidas como prejudiciais à inovação, mas a dimensão humana se destaca negativamente. Como não há tanta diferença entre o conjunto das candidatas e o segmento das finalistas e das premiadas, é possível supor que o maior desafio das vencedoras foi ter conseguido superar as barreiras de gestão de pessoas durante a implementação das inovações.

Para as iniciativas premiadas, os desafios relacionados à estrutura organizacional são o principal obstáculo a ser superado, como é o caso citado pela Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo (Seger), laureada em 2019 pela iniciativa *Novo Prêmio Inoves: acelerando iniciativas públicas*, que resultou da reformulação da premiação estadual existente desde 2005.

Na nova versão, um dos objetivos é identificar e acelerar projetos inovadores, promovendo seu desenvolvimento. Nesse processo, a equipe identificou alguns desafios estruturais, como a equipe reduzida e a dificuldade de acesso a algumas páginas da internet no ambiente de trabalho. Também foi citada a necessidade de convencer os gestores de alto escalão da secretaria a investir em projetos vencedores de outras unidades, o que se situa na barreira *pessoas*. Outro aspecto nesta categoria foi a desistência de um dos vencedores do concurso de dar continuidade no processo de aceleração do projeto. A ausência de inscrições em uma categoria específica – a premiação individual – também poderia ser incluída na categoria *pessoas*, seja por falta de iniciativa, seja por medo do desconhecido. Porém, a razão apresentada pelos gestores do prêmio permite caracterizar a presença de uma barreira estrutural – por conter demandas que desestimulam a participação – e estratégica pelo curto prazo dado para a inscrição e o ineditismo da iniciativa, situações que foram considerados como um aprendizado para o ano subsequente.

Em relação aos indutores da inovação, também chamados de determinantes, antecedentes ou fatores facilitadores, o gráfico 5 revela que o caráter multicausal dessas iniciativas possui uma grande variedade de situações, corroborando os achados de Cavalcante e Camões (2017).

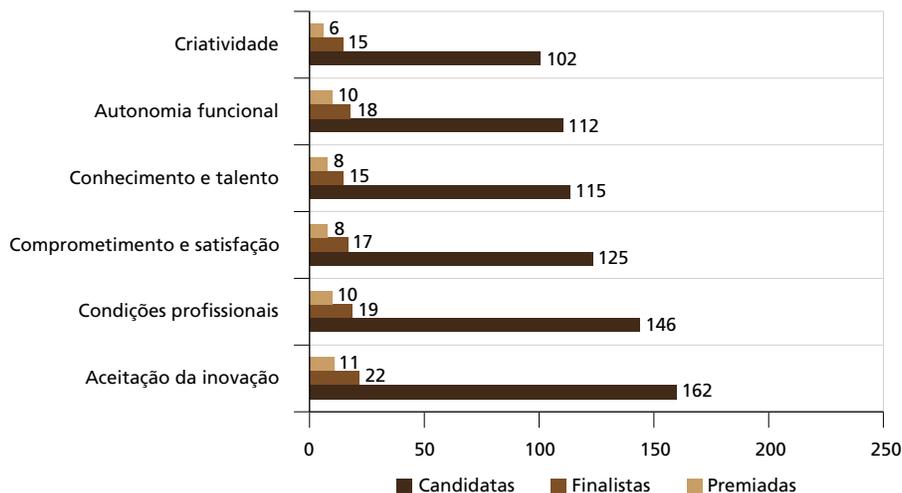
Esses fatores, em seus diferentes níveis, estão presentes em todas as iniciativas estaduais e distritais inscritas no Cisp. Aqueles ligados às características da inovação são os mais frequentes, seguidos dos níveis individuais, organizacionais e ambientais, fato que sinaliza que as práticas desses governos no Brasil convergem com a suposição de que a inovação é uma consequência da combinação de fatores, e não uma construção isolada (Damanpour e Schneider, 2009).

No nível das características da inovação (gráfico 5B), destaca-se o custo-benefício (29 das propostas finalistas, ou 83% deste grupo), evidenciando uma preocupação generalizada em relação ao controle dos custos envolvidos na implementação de projetos inovadores associados à melhoria dos resultados para a sociedade. Outro fator que recebeu praticamente a mesma atenção por parte das finalistas e das premiadas é a replicabilidade, ou seja, a possibilidade de que a inovação possa ser aproveitada em outro contexto. Por fim, o terceiro indutor mais citado foi a vantagem relativa – mencionada por 27 finalistas, ou 77% deste grupo –, isto é, as melhorias que a inovação proporciona em relação às práticas anteriores.

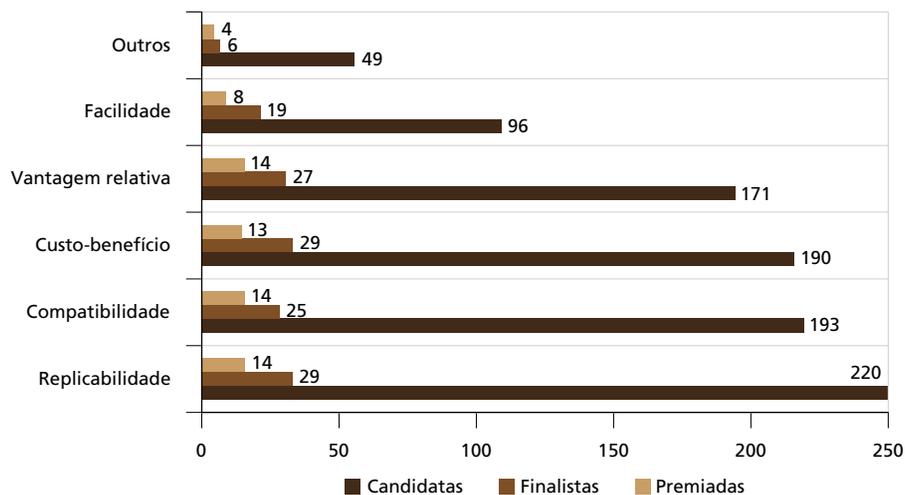
Dois fatores organizacionais (gráfico 5D) chamam atenção: estrutura e folga organizacionais, com 164 citações (67%) e 110 citações (45%), respectivamente, entre o total de candidatas. O primeiro aspecto refere-se à clareza da organização em relação ao lugar estratégico da inovação no aperfeiçoamento de sua atuação e na entrega de valor para a sociedade. O interessante é que esse fator também apareceu como uma barreira recorrente, o que reforça a preocupação dos gestores inovadores com essa dimensão. Por sua vez, folga organizacional refere-se à abundância de recursos humanos, financeiros ou de infraestrutura para promover inovações. Nesse caso, assim como mapeado no âmbito do governo federal (Cavalcante e Camões, 2017), também se confirma a hipótese de que ter abundância de capacidades importa positivamente em processos inovadores (European Commission, 2011). O estilo de liderança está muito próximo (99 menções, ou 40%), reforçando o papel das organizações na identificação e na seleção de gestores comprometidos com a inovação, temática que está alinhada com a visão estratégica da inovação. A aversão ao risco – ou seja, o receio de a inovação resultar em alguma falha na implementação e receber punições – e a existência de um espaço para aprendizado (um laboratório, por exemplo), embora tenham tido 65 menções entre as iniciativas inscritas (27%), teve pouca preponderância entre as cinco premiadas (12%), indicando que são temáticas pouco presentes entre aqueles gestores que atuam com inovação. Observa-se, ainda, o pouco peso dos incentivos e das premiações, em qualquer uma das situações, como um indutor das inovações, o que joga luz sobre a importância dos outros indutores na busca por incentivos à inovação no setor público.

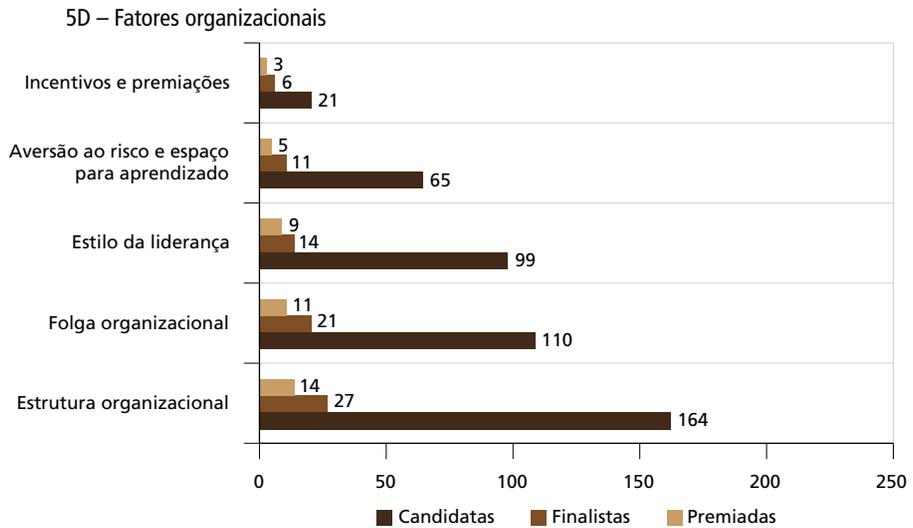
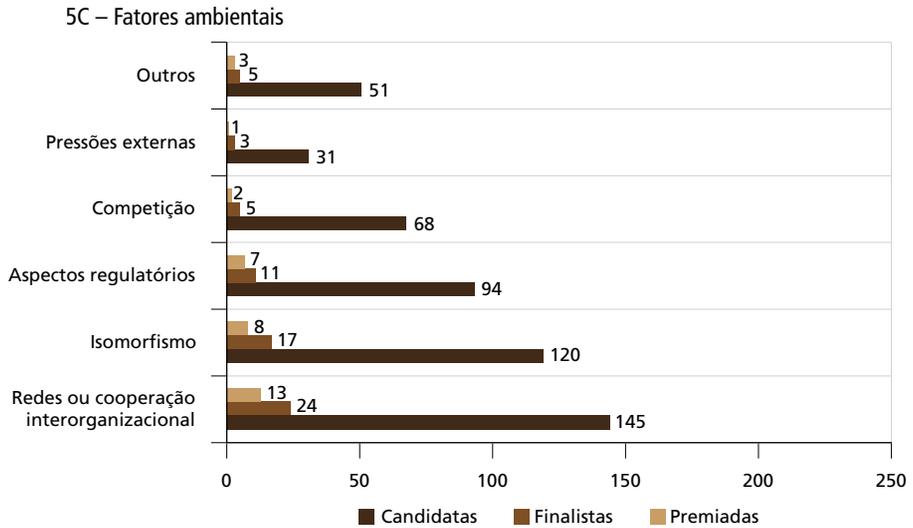
**GRÁFICO 5**  
**Iniciativas inscritas no Cisp: classificação obtida e indutores da inovação relatados (2016-2020)**  
 (Em números absolutos)

**5A – Fatores individuais**



**5B – Características da inovação**





Fonte: Relatórios do Cisp de 2016 a 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: A divisão por classificação é cumulativa; assim, o grupo das candidatas inclui as finalistas e as premiadas, e o grupo das finalistas inclui as premiadas.

No que tange aos indutores individuais (gráfico 5A), nota-se uma recorrência relativamente equânime entre os diferentes fatores mapeados, sobretudo, entre as iniciativas finalistas e as premiadas. Se por um lado, o aspecto pessoal apresenta-se repetidamente como barreira às inovações estaduais, por outro, o fator humano também facilitou o sucesso dessas experiências exitosas. Nesse contexto, considerando-se todas as iniciativas candidatas, boas condições profissionais foi um fator mencionado em 60% das iniciativas (146, em números absolutos); equipe comprometida

e satisfeita, em 51% (125); e aceitação da inovação, em 67% (162). Autonomia, criatividade, conhecimento e talento receberam, cada uma, entre 41% e 45% de menções. Tais atributos dos empreendedores públicos são, sem dúvida, indutores que determinam as capacidades das organizações públicas para alcançarem inovações. Interessante observar que a criatividade aparece como o item de menor destaque entre os indutores, com menções em 41% das iniciativas, indicando que, na ausência dos demais fatores, a criatividade teria pouco a contribuir para as inovações estaduais, segundo a percepção dos proponentes das candidaturas.

Finalmente, no nível ambiental (gráfico 5C), os indutores são menos frequentes nas iniciativas estaduais ou distritais, tanto nas candidatas quanto nas finalistas e nas premiadas, quando comparados aos demais níveis. Não obstante, nota-se a presença de praticamente todos os fatores do protocolo; em especial, redes ou cooperação interorganizacional (em 60% das candidatas) e isomorfismo (em 50% das candidatas). Isso sugere a importância das parcerias e do constante relacionamento com pares na emulação de boas práticas e na adaptação de inovações na gestão pública brasileira. O fato de a pressão externa ser a variável com a menor indicação entre as candidatas (31 citações, ou 13%) e estar presente em apenas uma das premiadas reforça o olhar das inovações para os desafios internos às organizações estaduais ou distritais.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo contribuir para superar uma das lacunas dos estudos sobre inovação, que é a compreensão das iniciativas inovadoras dos governos dos estados e do Distrito Federal no Brasil. A partir da análise das iniciativas do Cisp, observou-se uma tendência de aumento das inscrições ao longo dos quatro anos de análise, o que revela, além da ampliação no alcance do concurso, maior preocupação dos governos com a melhoria da gestão pública e das políticas públicas. Destacam-se as iniciativas do núcleo de governo, que teve o dobro de premiações em relação à área social. Esse resultado chama atenção, na medida em que as competências dos governos subnacionais na área social cresceram bastante após a CF/1988, o que se reflete na destinação de boa parte da estrutura burocrática e do orçamento desses entes para essa função. Uma possível explicação envolve a maior priorização dos governadores à sua agenda estratégica, normalmente conduzida pelos órgãos do núcleo de governo (Cavalcante e Gomide, 2019), hipótese que poderia ser explorada em pesquisas futuras.

A participação dos estados, entretanto, não é uniforme, com grande concentração de inscrições em três deles: Bahia, Distrito Federal e Minas Gerais, que também lideram em premiações. Estudos futuros poderiam explorar as razões para a predominância dessas UFs, de forma a compreender o peso de diferentes

fatores, tais como as relações institucionais com a Enap, o processo de disseminação do concurso, a capacidade estatal, a qualidade da burocracia, a trajetória histórica, bem como avançar na identificação de novas variáveis.

Destaca-se também o foco das inovações na melhoria dos serviços, que concentraram o maior número de inscrições, bem como de finalistas e premiadas, indicando uma preocupação dos gestores em oferecer um atendimento mais qualificado aos cidadãos. Por sua vez, a satisfação do usuário foi somente o quinto maior resultado mencionado nos relatórios das iniciativas. Tal discrepância pode sugerir uma ênfase na melhoria do desempenho organizacional, sem necessariamente estar associado com seus efeitos sob a perspectiva dos cidadãos. Uma explicação alternativa envolve a dificuldade de se comprovar efetivamente a satisfação dos cidadãos, uma vez que requer uma prática avaliativa ainda incipiente no setor público brasileiro. São, portanto, novas inquietações, que apontam para a relevância da continuidade dos estudos sobre inovação nos governos da esfera estadual e distrital.

De fato, os números de iniciativas inovadoras nas tipologias processos, processos administrativos e processos tecnológicos são muito próximos. Isso sinaliza um empenho dos gestores estaduais e distritais no aprimoramento do funcionamento das organizações públicas, de forma a torná-la mais eficiente, eficaz, efetiva e econômica, achado semelhante ao identificado para as iniciativas no governo federal (Cavalcante e Camões, 2017). Além disso, muitas inovações em serviços também envolvem melhorias processuais, uma vez que as inovações podem ocorrer em mais de uma tipologia, dadas as características complementares desse fenômeno complexo.

A inovação em governança – que envolve novos mecanismos de articulação com atores governamentais e não estatais – ficou muito próxima, em número de finalistas e premiadas, da inovação em processos. Em termos de resultados, o número de iniciativas inscritas e premiadas que buscam promover o envolvimento social foi similar ao das que buscam aperfeiçoar a governança.

As dificuldades para a promoção das inovações foram muito mais associadas às barreiras internas do que externas, principalmente nas iniciativas que só participaram da fase de candidatura, enquanto se nota um certo equilíbrio nas finalistas e nas premiadas. Destaca-se ainda a recorrência de barreiras relativas à estrutura organizacional e de estratégia. A primeira sinaliza para a possibilidade de se explorar, em estudos futuros, o papel do tamanho e da qualidade da burocracia na produção de inovações. Ademais, a ênfase no planejamento e na gestão estratégica se apresenta como central para melhor compreender a tradução de boas ideias em processos inovadores que, de fato, geram valores públicos à sociedade.

Por fim, entre os fatores que impulsionam a inovação, diferentes aspectos destacam-se como relevantes, também em conformidade com os estudos na esfera

federal. Entre as iniciativas premiadas, destacam-se a estrutura organizacional, a disponibilidade organizacional e o estilo de liderança, ambos relacionados com os fatores organizacionais; e a compatibilidade, a replicabilidade e a vantagem relativa, que são características da inovação. Embora um pouco menos mencionados, indutores individuais e de ambiente externo também se salientam nas iniciativas, o que reforça o caráter multicausal das inovações no setor público. Estas, por sua vez, não são consequências de receitas preestabelecidas. Ao contrário, são frutos da combinação de diferentes facilitadores durante a formulação e a implementação das inovações, que variam de acordo com as características dos gestores, das particularidades das políticas públicas, das capacidades estatais, entre outros.

Este estudo identificou que há, entre os estados brasileiros e o Distrito Federal, uma busca pela inovação para promover mudanças tanto nas atividades internas da organização como na prestação de serviços para a população, incluindo ainda novas formas de articulação dos atores intra- e extragovernamentais. Nesse sentido, as novas questões apresentadas demonstram que as abordagens das inovações no âmbito estadual e distrital se apresentam como um terreno fértil no qual o campo de pesquisa da administração pública pode avançar. Do mesmo modo, os achados deste capítulo introduzem subsídios não apenas para qualificar o debate acadêmico, mas, sobretudo, para a promoção do fortalecimento das capacidades estatais e da cultura de inovação nesses importantes entes da Federação brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Diagnóstico geral das administrações públicas estaduais**. Brasília: Consad, 2004. Mimeografado.
- BLOCH, C.; BUGGE, M. M. Public sector innovation: from theory to measurement. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 27, p. 133-145, 2013.
- BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. de F. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* (Org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap; Ipea, 2017. p. 145-164.
- CAVALCANTE, P. **Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia**. Brasília: Ipea, 2019a.
- \_\_\_\_\_. Tendências inovadoras de gestão nos governos subnacionais brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 79, 2019b.
- CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. **Public innovation in Brazil: an overview of its types, results and drivers**. Brasília: Ipea, 2017. (Discussion Paper, n. 222).

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* (Org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap; Ipea, 2017. p. 15-32.

CAVALCANTE, P. *et al.* (Org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap; Ipea, 2017. 266 p.

CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. A. (Org.). **O presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação do Poder Executivo. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019. v. 1.

CAVALCANTE, P.; MAGALHÃES, A.; GOELLNER, I. A. Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. *In*: CAVALCANTE, P. (Org.). **Inovação e políticas**: superando o mito da ideia. 1. ed. Brasília: Ipea, 2019. p. 315-340.

CERCA de 70 milhões de brasileiros usam serviços digitais do governo federal. **Gov.br**, Brasília, 1 jul. 2020. Disponível em: <[tinyurl.com/70milhoesgovbr](http://tinyurl.com/70milhoesgovbr)>. Acesso em: 24 nov. 2022.

DAMANPOUR, F.; SCHNEIDER, M. Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 495-522, 2009.

DE VRIES, H. A.; BEKKERS, V. J. J. M.; TUMMERS, L. G. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, 2016.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Manual do candidato do Concurso Inovação no Setor Público**. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <[bit.ly/3Ve0FxD](http://bit.ly/3Ve0FxD)>.

EUROPEAN COMMISSION. **Innobarometer 2010**: analytical report on innovation in public administration. Brussels: DG Enterprise, 2011.

\_\_\_\_\_. **Powering European public sector innovation**: towards a new architecture. Brussels: Directorate-General for Research and Innovation, 2013.

FAGERBERG, J.; NELSON, R.; MOWERY, D. (Ed.). **The Oxford handbook of innovation**. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013.

GONÇALVES, E. M. Serviço de atendimento ao cidadão: modelo organizacional para melhoria na prestação de serviço público. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...**Lisboa: Clad, out. 2002.

HADJIMANOLIS, A. The barriers approach to innovation. *In*: SHAVININA, L. V. (Org.). **The international handbook on innovation**. Oxford: Elsevier Science, 2003. p. 559-571.

HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: past and present. **Public Money and Management**, v. 25, p. 27-34, 2005.

MEEUS, M. T. H.; EDQUIST, C. Introduction to part I: product and process innovation. *In*: HAGE, J.; MEEUS, M. (Ed.). **Innovation, science, and institutional change**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 23-37.

MOORE, M. H.; HARTLEY, J. Innovations in governance. **Public Management Review**, v. 10, n. 1, p. 3-20, 2008.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. London: [s.n.], 2003. v. 1.9.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Oslo**: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. Brasília: Finep, 2005.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The innovation imperative in the public sector**: setting an agenda for action. Paris: OECD Publishing, 2015.

\_\_\_\_\_. **O sistema de inovação do serviço público do Brasil**: conclusões preliminares. Paris: OECD Publishing, 2018.

SANO, H. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. **Cadernos Enap**, v. 69, p. 1, 2020.

WALKER, R. M. Internal and external antecedents of process innovation: a review and extension. **Public Management Review**, v. 16, n. 1, p. 21-44, 2014.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BEKKERS, V. J. J. M.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. **Innovation in the public sector**: linking capacity and leadership. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

BERRY, F.; BERRY, D. Innovation and diffusion models in policy research. *In*: WEIBLE, C.; SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. New York: Taylor and Francis Group, 2017. cap 7.

BLOCH, C. **Measuring public innovation in the Nordic countries**. Aarhus: Nordic Innovation, fev. 2011. (Final report). Disponível em: <[bit.ly/3PHW45H](https://bit.ly/3PHW45H)>. Acesso em: 24 nov. 2022.

BOMMERT, B. Collaborative innovation in the public service. **International Public Management Review**, v. 11, n. 1, p. 15-33, 2010.

DE VRIES, H. A.; TUMMERS, L. G.; BEKKERS, V. J. J. M. The diffusion and adoption of public sector innovations: a meta-synthesis of the literature. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 1, n. 3, set. 2018.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Edital do 24º Concurso Inovação no Setor Público**. Brasília: Enap, 2020.

FÓRUM DE INOVAÇÃO FGV/EAESP. **Modelo de diagnóstico da organização inovadora**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

HUGHES, A.; MOORE, K.; KATARIA, N. **Innovation in public sector organisations**: a pilot survey for measuring innovation across the public sector. London: Nesta, 2011.

TONURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? **Public Management Review**, v. 19, n. 10, p. 1455-1479, 2017.

TORFING, J.; SØRENSEN, E.; RØISELAND, A. Transforming the public sector into an arena for co-creation: barriers, drivers, benefits, and ways forward. **Administration and Society**, v. 1, n. 31, p. 1-31, 2016.

APÊNDICE

**PROTOCOLO DE ANÁLISE**

**Protocolo 1:** Unidade da Federação (UF) da iniciativa.

**Protocolo 2:** Setor governamental: i) social; ii) infraestrutura (inclui ambiental); iii) econômico (área fiscal e desenvolvimento econômico); e iv) núcleo de governo (Casa Civil, secretaria de administração, gabinete do governador).

QUADRO A.1

**Protocolo 3: tipos de inovação**

Tipo de inovação	Descrição
Inovação em processos	Melhoria na qualidade e na eficiência de processos internos e externos (Walker, 2014).
Inovação em processos administrativos	Criação de novas formas organizacionais, introdução de novos métodos e técnicas de gerenciamento e novas formas de trabalho (Meeus e Edquist, 2006).
Inovação em processos tecnológicos	Criação ou uso de novas tecnologias para prestação de serviços públicos (Meeus e Edquist, 2006).
Inovação em produtos	Melhoria ou criação de novos produtos (Damanpour e Schneider, 2009).
Inovação em serviços	Melhoria ou criação de novos serviços (Hartley, 2005).
Inovação na governança	Desenvolvimento de novos processos e formas de abordar problemas sociais específicos (Moore e Hartley, 2008).

Fonte: De Vries, Bekkers e Tummers (2016, p. 153).  
Elaboração dos autores.

QUADRO A.2

**Protocolo 4: resultados da inovação**

Resultados	Descrição
Eficácia	O grau em que algo é bem-sucedido em produzir o resultado desejado.
Eficiência	Máximos resultados com o mínimo de recursos, energia ou tempo – produtividade.
Efetividade ou qualidade	O grau de excelência de alguma ação (altos padrões ou melhores resultados).
Economicidade	Minimizar os custos de uma atividade sem comprometer os padrões de qualidade.
Resposta ao ambiente externo	Atender demandas externas à organização.
Satisfação do usuário	Melhora na percepção do serviço.
Envolvimento social	Envolvimento de setores fora da organização (cidadãos, empresas ou terceiro setor).

Fonte: De Vries, Bekkers e Tummers (2016, p. 153).  
Elaboração dos autores.

**QUADRO A.3**  
**Protocolo 5: barreiras à inovação**

Externas	Internas
Orçamento – dificuldade em captar recursos orçamentários; conjuntura econômica; e disponibilidade de financiamento.	Pessoas – percepções; falta de motivação; déficit de habilidades; existência de interesses e objetivos pessoais diferentes dos da organização; falta de comprometimento de dirigentes; falta de iniciativa; e medo do desconhecido.
Governo – políticas; leis; padrões; e regulamentações.	Estrutura – fluxos de comunicação e sistemas de incentivo inadequados; obstruções por parte de outros departamentos; centralização de poder; falta de tempo; inércia cultural e jogos políticos internos; e falha na busca por informação em fontes externas;
Tecnológica – tecnologia defasada; formas de trabalho atrasadas etc.	Estratégia – falta de conhecimento sobre estratégias e objetivos; aversão ao risco; e ausência de plano.

Fonte: Hadjimanolis (2003).  
Elaboração dos autores.

**QUADRO A.4**  
**Protocolo 6: indutores da inovação**

Nível	Fatores indutores	Descrição
Organizacional	Disponibilidade de recursos	Abundância de recursos financeiros, pessoais, estruturais, tecnológicos e de gestão do tempo.
	Estilo de liderança	Suporte e visão dos líderes.
	Aversão ao risco e espaço para a aprendizagem	Cultura organizacional que valoriza o processo de tentativa e erro.
	Incentivos e prêmios	Política de incentivos ou prêmios contínuos para funcionários.
	Estrutura organizacional	Organização com objetivos de estruturação claros e eficazes.
Ambiental	Pressão externa	Atenção da mídia ou demandas políticas e sociais.
	Rede e cooperação interorganizacional	Inovação como resultado da participação em redes ou em outra relação entre organizações.
	Isomorfismo	Adoção da mesma inovação por organização semelhante.
	Concorrência	Competição entre organizações.
	Aspectos regulatórios	Necessidade de adaptação às mudanças no sistema jurídico.
Características da inovação	Facilidade	Fácil de implementar, baixa complexidade.
	Vantagem relativa	Mais vantajoso que o processo ou serviço anterior.
	Compatibilidade	Compatível com o <i>modus operandi</i> da organização ou política.
	Replicabilidade	Possibilidade de replicação em outras instituições.
	Custo-benefício	Custo relativamente baixo em comparação com os benefícios da inovação.
Individual	Autonomia funcional	Capacitação, voz e influência da equipe.
	Condições profissionais	Estabilidade, mobilidade e flexibilidade no trabalho.
	Conhecimento e talento	Experiência e qualificação profissional.
	Criatividade	Capacidade de criar novas ideias e soluções para resolver problemas.
	Compromisso e satisfação	Equipe comprometida e satisfeita no local de trabalho.
	Aceitação da inovação	Satisfação com os resultados.

Fonte: De Vries, Bekkers e Tummers (2016, p. 153).  
Elaboração dos autores.

## REFERÊNCIAS

- DAMANPOUR, F.; SCHNEIDER, M. Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 495-522, 2009.
- DE VRIES, H. A.; BEKKERS, V. J. J. M.; TUMMERS, L. G. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, 2016.
- HADJIMANOLIS, A. The barriers approach to innovation. *In*: SHAVININA, L. V. (Org.). **The international handbook on innovation**. Oxford: Elsevier Science, 2003. p. 559-571.
- HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: past and present. **Public Money and Management**, v. 25, p. 27-34, 2005.
- MEEUS, M. T. H.; EDQUIST, C. Introduction to part i: product and process innovation. *In*: HAGE, J.; MEEUS, M. (Ed.). **Innovation, science, and institutional change**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 23-37.
- MOORE, M. H.; HARTLEY, J. Innovations in governance. **Public Management Review**, v. 10, n. 1, p. 3-20, 2008.
- WALKER, R. M. Internal and external antecedents of process innovation: a review and extension. **Public Management Review**, v. 16, n. 1, p. 21-44, 2014.



## O PAPEL DOS ESTADOS NOS DEBATES E NOS PRODUTOS DO PROCESSO SOBRE A LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Adriana Pinheiro<sup>1</sup>  
Suely Araújo<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A disseminação da covid-19 no mundo pôs em xeque a capacidade de gerenciamento dos países. No Brasil, colocou em evidência a questão federativa no cenário político nacional. A falta de coordenação entre o presidente Jair Bolsonaro e os governadores dos estados comprometeu a política de saúde (Koga *et al.*, 2020). Esse quadro evidencia a relevância de os estudos sobre políticas públicas focarem os reflexos federativos, em especial o papel dos governos estaduais.

Interessa-nos abordar, nessa perspectiva, a política ambiental. Enquanto política pública, a questão ambiental tem cunho marcadamente regulatório, ligado ao controle prévio e ao poder de polícia (Reganhan *et al.*, 2013, p. 129; Viana *et al.*, 2020). O volume de recursos orçamentários é baixo. Nesse tipo de política, a principal barganha ocorre na arena legislativa e envolve o governo federal, os entes subnacionais e os grupos de pressão.

Embora alguns autores já tenham abordado a influência dos governos estaduais em decisões legislativas (Abranches, 1988; Abrucio, 1998; Rodden, 2005; Araújo e Silva, 2012; Prado, 2018), a literatura sobre o tema ainda é escassa. Nossos achados empíricos de pesquisa anterior demonstram que a atuação dos governadores foi tão ou mais relevante no resultado dos processos legislativos sobre a renegociação das dívidas estaduais e de outros assuntos fiscais do que os atores comumente abordados pela literatura como dominantes, quais sejam, os partidos políticos e o governo federal (Pinheiro e Araújo, 2019).

---

1. Doutoranda e mestra em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB); e pesquisadora no grupo de pesquisa Questões Federativas Revisitadas, no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). *E-mail*: <adrianaopinheiro@gmail.com>.

2. Mestra e doutora em ciência política pela UnB; especialista sênior em políticas públicas no Observatório do Clima; pesquisadora colaboradora plena e professora voluntária no Instituto de Ciência Política (Ipol) da UnB; e professora do mestrado em administração pública e da graduação em direito do IDP. *E-mail*: <suelymvg@gmail.com>.

A interação entre os partidos da base e o Poder Executivo explica o resultado de vários processos legislativos, mas não de todos. Os estudos legislativos não podem ignorar a relevância de outros fatores, como o papel das frentes parlamentares em parte dos processos decisórios (Araújo e Silva, 2019; Cascione e Araújo, 2019), e a atuação de uma variedade de grupos de pressão que acompanham o dia a dia do Congresso Nacional, entre eles atores coletivos e individuais que representam os governos subnacionais. A política ambiental apresenta uma sequência consistente para os estudos sobre a influência legislativa de governos estaduais que as autoras vêm desenvolvendo.

Meio ambiente é a única área de políticas públicas em que se aprovou Lei Complementar (LC) para resolver conflitos federativos, ao se regulamentar o art. 23 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e seu parágrafo único quanto às atribuições dos entes federados, inclusive as referentes à emissão de licenças ambientais, por meio da LC nº 140/2011. A licença ambiental – consolidada em escala nacional pelo art. 10 da Lei nº 6.938/1981, a qual estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – pode ser considerada o principal instrumento de controle prévio dos impactos ambientais associados a empreendimentos potencialmente poluidores ou causadores de outra forma de degradação ambiental. Anteriormente à LC nº 140/2011, havia muita judicialização em relação às atribuições dos entes federados para a emissão de licenças e outros atos autorizativos ambientais.

Cabe registrar que os estados sempre foram os principais licenciadores no país, desde 1981.<sup>3</sup> O órgão competente pelo licenciamento ambiental federal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), emite apenas cerca de seiscentas licenças por ano, relativas na sua maioria a empreendimentos de maior porte. Os órgãos municipais, por sua vez, não têm atribuições de licenciamento ambiental expressas na PNMA. Passaram a conceder licenças ambientais, sob polêmica, a partir da Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e apenas tiveram esta atribuição estabelecida legalmente pela LC nº 140/2011.<sup>4</sup>

Além das atribuições federativas para a emissão da licença, o tema licenciamento ambiental sempre foi objeto de debate no Congresso Nacional. Propostas legislativas sobre o tema são esperadas, uma vez que o art. 225, § 1º, inciso IV, da CF/1988 fala expressamente em lei para disciplinar o estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requerido na fase da licença prévia (LP) de empreendimentos considerados potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente.

3. Ver art. 10 da Lei nº 6.938/1981, na sua versão original.

4. Ver art. 9º da LC nº 140/2011.

O primeiro processo a abordar uma lei com normas gerais sobre o tema, aplicáveis aos licenciamentos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, foi o do Projeto de Lei (PL) nº 710/1988, de autoria do deputado Fabio Feldmann, eleito para a legislatura de 1987-1991 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) de São Paulo. Este PL se encontra aprovado pelas comissões e pronto para a ordem do dia do plenário desde 1999.

Em 2004, o deputado Luciano Zica, do Partido dos Trabalhadores (PT) de São Paulo, apresentou o PL nº 3.729, ao qual foram sendo apensadas outras propostas sobre o tema. Os parlamentares passaram a se referir a esse processo como a proposta da Lei Geral do Licenciamento Ambiental (LGLA).

No primeiro semestre de 2021, a discussão sobre o licenciamento ambiental ganhou novo desdobramento no Congresso, principalmente a partir da aprovação na Câmara dos Deputados do polêmico parecer do deputado Neri Geller, eleito pelo Partido Progressista (PP) do Mato Grosso, ao PL nº 3.729/2004 e apensos. O texto tem sido muito criticado, inclusive pelo grupo dos ex-ministros do meio ambiente.<sup>5</sup> Entre as críticas, estão questões essencialmente federativas, como o grau de delegação conferido aos entes subnacionais para estabelecer regras complementares às constantes na LGLA. Entre os problemas do texto, aprovado recentemente pela Câmara dos Deputados, os ex-ministros mencionam a existência de uma espécie de “cheque em branco” às autoridades licenciadoras.

Essa delegação em aberto pode levar a uma corrida pela flexibilização ambiental entre os entes subnacionais para atrair investimentos sem respeito à legislação, configurando uma espécie de guerra antiambiental, aos moldes da guerra fiscal, segundo a visão dos ex-ministros do meio ambiente.

Estudar a questão federativa no licenciamento ambiental é significativo para compreender a área de meio ambiente, e parece ser simbólico no que diz respeito ao comportamento parlamentar nos processos afetos ao tema, pouco explorado no campo da ciência política.

A motivação para a elaboração deste trabalho é compreender de que forma, na tramitação da LGLA, se define a atribuição dos entes federados. O objetivo principal é desvendar os principais momentos ligados à tramitação da LGLA, com um olhar para a Federação.

Os atritos federativos nesse tema não foram todos resolvidos pela LC nº 140/2011 – longe disso. Há discussões sobre a implementação dessa LC, e também sobre o quanto cada ente federado reúne em termos de poder decisório,

---

5. Carlos Minc, Edson Duarte, Gustavo Krause, Izabella Teixeira, José Carlos Carvalho, José Goldenberg, José Sarney Filho, Marina Silva e Rubens Ricúpero. Íntegra da carta disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/ex-ministros-criticam-pl-que-flexibiliza-licenciamento-ambiental/>>.

num quadro que abrange várias leis e atos regulamentares. Neste capítulo, mensuramos o nível de delegação dada pelo Congresso Nacional aos órgãos licenciadores, conforme a esfera federativa, considerando-se o PL nº 3.279/2004 e seus apensos.

Além desta introdução, o capítulo se divide em cinco seções. Na segunda seção, apresentamos a política ambiental no Brasil do ponto de vista federativo, com atenção especial à situação do licenciamento ambiental. Na terceira seção, é apresentado o referencial teórico do presidencialismo de coalizão, que auxiliará a análise do processo legislativo da LGLA, combinado com olhares que enxergam lacunas nessa perspectiva. Na quarta e na quinta seções, apresentamos a metodologia e os resultados encontrados. A última seção traz nossas reflexões finais sobre o atual cenário da lei geral e do licenciamento ambiental no país.

## **2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL A PARTIR DA PERSPECTIVA FEDERATIVA**

### **2.1 A PNMA e seus antecedentes**

Existem muitas leis, decretos e resoluções sobre temas afetos à política ambiental, que possui cunho marcadamente regulatório em qualquer país (Reganhan *et al.*, 2013, p. 129), mesmo que também abranja instrumentos econômicos. No Brasil, esse campo de políticas públicas está incluso na competência legislativa concorrente (art. 24, incisos VI e VIII, e art. 30, inciso II, da CF/1988). Sobre ele, cabe legislação federal, estadual, distrital e municipal. As leis federais devem ser observadas como parâmetro mínimo na legislação estadual e municipal, e as leis estaduais, como base para a legislação municipal.

O país possui uma complexa estrutura federativa, na qual o escopo de cooperação entre os níveis de governo não é uniforme, mas sim varia de acordo com a sensibilidade do tema ou com a natureza da política pública (Arretche, 2009; Afonso, 2016).

Em comparação a outras políticas setoriais do país, a política ambiental, entendida de forma ampla e compreendendo os diferentes temas desse campo de políticas públicas, desenvolveu-se, em geral, de forma mais tardia, como resposta às exigências do movimento ambientalista internacional (Santaella *et al.*, 2014). Uma das principais explicações é a condição colonial brasileira. Historicamente, não houve preocupação profunda com a forma de extração dos recursos naturais, visto que a lógica predominante – em grande parte, até hoje – é de expansão de fronteiras e desmatamento. A economia esteve desvinculada de preocupações com a proteção ambiental. Com isso, reforçou-se o caráter de política essencialmente regulatória da PNMA (Santaella *et al.*, 2014, p. 54).

Pode-se afirmar que a exceção ao desenvolvimento tardio na área de meio ambiente está nas normas que buscam proteger a flora e a fauna nativas, que se apresentaram de forma contemporânea em relação a países desenvolvidos. Os assuntos relativos a esses temas fazem parte da chamada *agenda verde*, mais antiga<sup>6</sup> e centralizada no governo federal do que a *agenda marrom*, que abrange o controle da poluição, as ações de saneamento básico e outras ligadas à pauta urbana (Araújo, 2013). Isso se explica, pelo menos em parte, pelo fato de a União ter o histórico de legislar privativamente, antes da CF/1988, sobre temas como florestas, caça e pesca (Viana e Araújo, 2010, p. 142). Há mecanismo de *path dependence* envolvido (Pierson, 2004).

A legislação na agenda marrom surge de forma tardia e descentralizada, iniciando-se nos estados mais industrializados. Também são esses estados que legislam primeiramente sobre o licenciamento ambiental, anteriormente à Lei nº 6.938/1981.

Em suma, desde a sua origem, as regras sobre a proteção da flora e da fauna nativas estiveram, em geral, centralizadas na esfera federal de governo. A partir da década de 1990, começou a ocorrer delegação de parte das atribuições do Ibama quanto ao controle florestal para os estados, inicialmente mediante convênios. Esse processo foi consolidado pela Lei nº 11.284/2006, a Lei de Gestão de Florestas Públicas, que alterou o Código Florestal então vigente (Lei nº 4.771/1965), a fim de descentralizar para os estados a emissão das autorizações para a exploração florestal. No ano seguinte, em movimento horizontal de desconcentração, criou-se o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com a transferência das atribuições do Ibama de gestão das unidades de conservação (UCs) federais para esse órgão (Viana e Araújo, 2010, p. 145).

O Ibama é uma autarquia criada pela Lei nº 7.735/1989, reunindo as competências de quatro antigos órgãos,<sup>7</sup> o que lhe conferiu muitas atribuições no controle da qualidade ambiental e na fiscalização de ilícitos nesse campo. Também atua de forma supletiva na inação dos órgãos estaduais, notadamente na Amazônia Legal.

No licenciamento ambiental, o Ibama é o órgão executor federal (Viana e Araújo, 2010, p. 144). Ele é responsável por licenciar os empreendimentos que a legislação remete ao governo federal, que em geral são os maiores e mais complexos. No Brasil, como referido, o licenciamento ambiental da grande maioria dos empreendimentos é executado pelos governos estaduais.<sup>8</sup>

6. Tanto o primeiro Código Florestal (Decreto nº 23.793) como o Código de Águas (Decreto nº 23.793) foram editados em 1934. São decretos com força de lei, pois então vigorava regime de exceção.

7. Eram eles: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF); Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe); Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema); e Superintendência da Borracha (Sudhevea).

8. Leitura da LC nº 140/2011, combinada com o Decreto nº 8.437/2015.

A criação da principal lei ambiental do país, a Lei nº 6.938/1981 (Lei da PNMA), derivou da participação do Brasil, em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. No ano seguinte ao evento, o país criou a Sema, no âmbito do Ministério do Interior.<sup>9</sup> Foi esta secretaria que concebeu a Lei nº 6.938/1981 (Reganhan *et al.*, 2013, p. 117).

Do ponto de vista federativo, além de ter definido as diretrizes de atuação da União, a inovação mais importante da Lei da PNMA foi a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), que surge com o objetivo de integrar e coordenar a política ambiental nos três níveis da Federação. Conforme o art. 6º da referida lei, o sistema se organiza da seguinte maneira: o Conselho de Governo é o órgão superior;<sup>10</sup> o Conama é o órgão consultivo e deliberativo; o Ministério do Meio Ambiente (MMA) é o órgão central; e o Ibama e o ICMBio são os órgãos executores. Os demais órgãos são seccionais (nível estadual) e locais (nível municipal).

Vale mencionar que os estados e os municípios possuem entidades representativas próprias na área ambiental: a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e a Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma), ambas criadas na década de 1980, acompanhando a institucionalização do Sisnama.

Mesmo após quatro décadas de existência, o Sisnama ainda não está articulado como uma estrutura nacionalmente coordenada e interligada. Há deficiências na cooperação não enfrentadas, o que dificulta a integração. A União não pode atuar sozinha nos complexos temas afetos à questão ambiental e, ao mesmo tempo, não consegue estabelecer uma coordenação forte com os entes subnacionais no âmbito do sistema, o que gera atritos federativos (Araújo, 2008; Viana e Araújo, 2010; Santana, Leuzinger e Silva, 2019). A LC nº 140/2011 amenizou parte desses conflitos, mas na prática esclarece apenas as atribuições de cada esfera da Federação em termos de emissão da licença ambiental e de outros atos autorizativos.

Criado juntamente com o Sisnama, o Conama, cujo papel é de ente consultivo e deliberativo, tem sido nas últimas quatro décadas o principal amparo institucional na complementação da legislação ambiental. O movimento ambientalista contemporâneo, que ganhou força nas décadas de 1970 a 1980, esteve comprometido com a participação da sociedade civil por meio de conselhos consultivos e deliberativos, e teve como efeito o crescimento do número das organizações não governamentais (Viana e Araújo, 2010, p. 144). O Conama contempla a participação da sociedade civil desde o início, mas a preocupação federativa sempre teve peso no órgão colegiado, que incluía, até 2019, representantes de cada uma das 27 Unidades da Federação (UFs), por meio das secretarias de meio ambiente, e também

9. Ver o Decreto nº 73.030/1973.

10. Mas, na prática, nunca atuou em política ambiental, pelo que o Conama acabou assumindo preponderância no sistema.

representantes das entidades municipalistas. O Conama permite o diálogo entre os entes federados, e suas resoluções servem como parâmetro normativo nacional, com destaque para as referentes ao licenciamento ambiental.

A Comissão Tripartite Nacional, que consta no art. 4º da LC nº 140/2011, é órgão colegiado que deveria atuar especificamente em casos de conflitos federativos. Na prática, esse órgão colegiado é uma comissão pequena e sem participação de representantes da sociedade civil.

O quadro 1 resume o que foi dito.

**QUADRO 1**  
**Brasil: arranjo institucional em meio ambiente**

Órgão	Ato normativo	Atribuições
Sisnama	Lei da PNMA (Lei nº 6.938/1981)	Atuar como sistema nacional composto por órgãos federais, seccionais e locais, integrando e coordenando a política ambiental das três esferas de governo
Conama	Lei da PNMA (Lei nº 6.938/1981)	Atuar como conselho nacional e emitir resoluções
Comissão Tripartite Nacional	LC nº 140/2011	Resolver conflitos federativos

Elaboração das autoras.

A Lei da PNMA também normatizou outros pontos cruciais na área de meio ambiente. Previu objetivos e instrumentos para a gestão ambiental, e consolidou o licenciamento ambiental em escala nacional (art. 10). Os principais instrumentos adotados no país na política ambiental são qualificados como de comando e controle (Viana e Araújo, 2010). Na implementação da Lei da PNMA, como referido, consolida-se a maior centralização na União da agenda verde, e o maior poder da esfera estadual na agenda marrom, bem como no licenciamento ambiental.

A tendência descentralizadora ficou mais clara nos anos após a promulgação da CF/1988, sobretudo por meio do processo de municipalização das políticas públicas (Monteiro Neto, 2013; Afonso, 2016). Na PNMA, esse movimento mostra-se nos pactos firmados na década de 1990 para a descentralização de atribuições do Ibama para os estados quanto ao controle da supressão de vegetação nativa; na descentralização desse tema consolidada pela Lei nº 11.284/2006; e, principalmente, na aprovação da LC nº 140/2011 (Viana e Araújo, 2010).

Cabem comentários específicos sobre um componente da agenda marrom da política ambiental, o saneamento básico. Os serviços de água e esgoto são prestados na maior parte do Brasil por companhias estaduais, que operam como concessionárias dos municípios desde que, no início da década de 1970, foi criado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) (Galvão Junior *et al.*, 2009). A titularidade municipal desses serviços foi perdendo relevância na prática. Com o término dos contratos da época do Planasa,

instalou-se situação de insegurança jurídica e de conflitos federativos, sobretudo nas regiões metropolitanas.<sup>11</sup> Um exemplo foi a perda de eficácia da Medida Provisória (MP) nº 844/2018. O governo federal tinha como objetivo fortalecer a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que passaria a editar padrões nacionais para os serviços de saneamento. Ocorreu que as entidades representativas das empresas estaduais uniram vozes com as entidades municipalistas, em raro encontro de posicionamentos nesse tema.

Em 7 de novembro de 2018, 24 governadores – em exercício naquele momento ou eleitos para o período seguinte – assinaram manifesto que requeria a rejeição dessa MP.<sup>12</sup> A matéria chegou a ser aprovada pela comissão mista de deputados e senadores concebida para analisar a MP nº 844/2018, que perdeu a eficácia em novembro de 2018, devido às pressões subnacionais para que não houvesse votação. A última tentativa do governo de aprovar medida nesse sentido ocorreu nos últimos dias daquele ano, com a edição da MP nº 868/2018, que perdeu sua eficácia em junho de 2019. A matéria somente foi deliberada no ano seguinte, com a aprovação do novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), que enfraqueceu o poder das companhias estaduais, ao submetê-las a regras que privilegiavam a competição.

Embora o meio ambiente tenha progressivamente conquistado espaço nas políticas públicas, o seu financiamento ainda é precário (Lemos, Young e Geluda, 2005; Viana *et al.*, 2020), e essa escassez de recursos tem efeitos que vão além da ineficácia na atuação do governo federal nesse campo (Viana *et al.*, 2020).

Como já destacado, trata-se de política essencialmente regulatória, situação que compromete a capacidade de coordenação do Executivo federal, pois, como explica Arretche (2010), a capacidade de transferir recursos constitui instrumento poderoso, capaz de gerar coordenação entre os entes subnacionais por meio das regras fixadas pela União.

A partir dos dados extraídos do Sistema Siga Brasil, é possível perceber que o orçamento autorizado para o meio ambiente é bem menor que o orçamento de áreas como a saúde e a assistência social, como mostra a tabela 1.

11. Sobre as regiões metropolitanas, ver o art. 25, § 3º, da CF/1988.

12. Disponível em: <<https://aesbe.org.br/carta-dos-governadores-sobre-a-medida-provisoria-844-2018-que-altera-a-lei-do-saneamento/>>.

TABELA 1  
**Orçamento federal autorizado: áreas selecionadas (2015-2021)**  
 (Em R\$ milhões)<sup>1</sup>

Ano	Saúde	Assistência social	Meio ambiente
2015	146,55	96,84	9,33
2016	131,91	93,95	7,60
2017	134,18	95,11	5,29
2018	132,18	96,19	5,30
2019	132,66	100,39	5,45
2020	210,76	522,26	3,34
2021	1.901,50	187,84	3,10
<b>Total</b>	<b>2.789,74</b>	<b>1.192,58</b>	<b>39,41</b>

Fonte: Sistema Siga Brasil.

Nota: <sup>1</sup> Atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE).

Na política ambiental, a negociação política de recursos orçamentários é marginal, pois o orçamento do MMA é reduzido. Se desconsiderado o saneamento básico, quase não há transferência para estados e municípios (Lemos, Young e Geluda, 2005; Santos *et al.*, 2017), independentemente do governo em exercício. Assim, os conflitos estão concentrados sobretudo no conteúdo das regulações expedidas pela União, seja nas leis aprovadas pelo Congresso Nacional, seja nos atos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo.

Deve ser dito que, além de baixo, o orçamento inicialmente autorizado, previsto para o MMA e suas autarquias, acaba não sendo executado integralmente (Santos *et al.*, 2017, p. 205). A situação de escassez de recursos se complicou no governo Bolsonaro (Araújo e Feldmann, 2019).

As políticas regulatórias envolvem não só a burocracia estatal, mas também vários grupos de pressão (Reganhan *et al.*, 2013, p. 129). As principais barganhas nesse tipo de política ocorrem entre o governo federal, os entes subnacionais e os grupos de pressão na arena legislativa.

Na política ambiental, como referido, há a agenda verde e a agenda marrom,<sup>13</sup> e mesmo que a primeira seja historicamente mais centralizada na União, espera-se que ambas sejam progressivamente mais descentralizadas. O desafio continua ao se consolidar o Sisnama como orientado pela lógica do federalismo cooperativo. Para minimizar os conflitos, é necessário que haja coordenação entre as esferas que constituem a Federação (Anderson, 2009).

13. Existe também a agenda azul, referente à gestão dos recursos hídricos, bem como temas interdisciplinares, como a política climática. Centraremos nossa análise nas agendas verde e marrom. A agenda dos recursos hídricos, no governo atual, está colocada institucionalmente no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

A seguir, é detalhado como funciona o licenciamento ambiental, principalmente sob o aspecto federativo, com apoio sobretudo na própria legislação em vigor.

## 2.2 Situação do licenciamento ambiental no país

A Carta Magna de 1988 prevê um modelo cooperativo no qual as competências são compartilhadas entre os entes federados e há repartição de funções administrativas e legislativas. Na questão ambiental, que tem proteção constitucional garantida, as prerrogativas administrativas são comuns a todos os entes federados (Brasil, 1988, art. 23).

O licenciamento<sup>14</sup> ambiental pode ser entendido como a principal ferramenta da política ambiental no país (Viana e Araújo, 2010), se considerarmos que é por meio desse processo administrativo que se controlam os impactos ambientais dos empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental a serem instalados. Ele deve ser compreendido juntamente com outro instrumento previsto no art. 9º da Lei nº 6.938/1981, a avaliação de impactos ambientais (AIA). A AIA é inerente aos processos de licenciamento ambiental. Segundo Milaré (2015), ela constitui o conjunto de procedimentos para que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas. A AIA, portanto, vai além dos empreendimentos licenciados pelos órgãos do Sisnama e se aplica também a programas, planos ou políticas.

O processo de licenciamento, segundo a Resolução nº 237/1997 do Conama, divide-se em três fases: LP, que estabelece requisitos básicos e atesta a viabilidade do empreendimento; licença de instalação (LI), que autoriza a implementação conforme projeto executivo aprovado; e licença de operação (LO), que marca o início das atividades e sua continuidade ao longo do tempo. Algumas dessas etapas podem ser suprimidas ou simplificadas na aplicação. Há também licenças para a regularização de empreendimentos instalados ilegalmente, que em regra devem ser concedidas sem prejuízo da imposição de sanções penais e administrativas, bem como da obrigação de reparar os danos já causados (Reganhan *et al.*, 2013; Sánchez, 2013).

Mesmo que a Lei da PNMA tenha definido o que seria licenciamento ambiental e previsto esse instrumento como obrigatório em todo país em 1981 (Brasil, 1981, art. 10), a falta de uma política federal que estabelecesse qual esfera da Federação seria responsável pela licença para cada modalidade de empreendimento gerou atritos administrativos e judiciais entre os entes, ainda mais após 1988, com

---

14. Quando se menciona o licenciamento neste trabalho, a referência é sempre ao processo para a emissão da licença ambiental. Mesmo que inter-relacionadas, as licenças urbanísticas têm finalidades distintas das ambientais no Brasil (Reganhan *et al.*, 2013, p. 89).

o reforço da autonomia municipal (Reganhan *et al.*, 2013). Na introdução deste capítulo, fizemos referência à judicialização gerada pelas indefinições das atribuições para a emissão da licença e a realização de outros atos autorizativos ambientais, que foi atenuada, mas não resolvida, com a aprovação da LC nº 140/2011.

A discussão sobre a única LC aprovada que regulamenta o art. 23 da CF/1988 não foi pacífica. O desafio era criar uma lei que definisse as atribuições dos entes federados em matéria ambiental, nelas incluídas as referentes ao licenciamento ambiental.

Os debates legislativos que resultaram na LC nº 140/2011 duraram cerca de oito anos (2003-2011). Inicialmente, foi apresentado o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 12/2003, do então deputado Sarney Filho, do Partido Verde (PV) do Maranhão. Um dos intuitos do projeto era atender a recomendações da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre tráfico de animais silvestres (Reganhan *et al.*, 2013).

A LC nº 140/2011 veio para promover uma gestão mais democrática e resolver a sobreposição de atuação a partir do estabelecimento de competências específicas e compartilhadas. É uma política fundamentalmente federativa (Reganhan *et al.*, 2013).

Segundo o art. 2º, inciso I, da LC nº 140/2011, o licenciamento ambiental é o “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos (...) efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (Brasil, 2011). Em suma, é um instrumento preventivo que busca minimizar os danos ambientais. Essa definição decorre do art. 10 da Lei nº 6.938/1981, que determina textualmente que os “estabelecimentos e atividades (...) efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes (...) de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental” (Brasil, 1981).

Na LC nº 140/2011, no que se refere às atribuições para o licenciamento ambiental, cabem à União os empreendimentos (Brasil, 2011, art. 7º, inciso XIV):

- localizados entre o Brasil e país limítrofe (alínea *a*);
- no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva (alínea *b*);
- em terras indígenas (alínea *c*);
- em UCs, exceto as áreas de proteção ambiental (APAs)<sup>15</sup> (alínea *d*);

---

15. A APA é a modalidade mais flexível de UC disciplinada pela Lei nº 9.985/2000. No licenciamento, a APA segue a regra geral, não altera o ente federado competente.

- nos limites de dois ou mais estados (alínea *e*);
- de caráter militar (alínea *f*);
- que envolvam material radioativo ou nuclear (alínea *g*); e
- que atendam à tipologia de ato do Poder Executivo, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento (alínea *h*).

O Decreto nº 8.437/2015 veio para regulamentar o previsto na alínea *h*, estabelecendo outras tipologias de empreendimentos cujo licenciamento ambiental é de competência da União – na prática, do Ibama, uma vez que a autarquia responde por todo o licenciamento ambiental federal.

Conforme o art. 8º da LC nº 140/2011, cabe aos estados licenciar os empreendimentos capazes, “sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º” (inciso XIV) e aqueles localizados em UCs estaduais, exceto as áreas de proteção ambiental (inciso XV). Dessa forma, o legislador atribuiu aos estados competência residual, ou seja, qualquer tipo de empreendimento não listado expressamente para a União ou para os municípios cabe aos governos estaduais. Desde a origem do licenciamento ambiental, os estados são a esfera que confere a grande maioria das licenças ambientais no país, como referido na introdução e na subseção 2.1 deste capítulo.

O art. 9º, inciso XIV, da mesma LC, estabelece que compete aos municípios licenciar os empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme definição dos conselhos estaduais de meio ambiente (alínea *a*) e aqueles localizados em UCs municipais, exceto as APAs (alínea *b*).

Como mencionado, o Ibama é o órgão executor do licenciamento ambiental em nível federal e, em regra, responde pelos empreendimentos mais complexos (Reganhan *et al.*, 2013). Mesmo assim, o orçamento federal destinado para atividades ligadas ao licenciamento é bem restrito.

Além de orçamento reduzido, o Ibama não consegue empenhar todo o orçamento autorizado para o licenciamento ambiental federal. Em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, apenas 51% dos recursos destinados para licenciamento foram empenhados, e 36% foram liquidados até 31 de dezembro, segundo dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).<sup>16</sup> Essa inexecução reflete dificuldades sobretudo em fazer o monitoramento pós-licença dos empreendimentos.

---

16. Disponível para acesso público em: <<http://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&vn=1>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

Em relação à dinâmica federativa, especialistas consultados acreditam haver tendência de os governos subnacionais serem mais flexíveis no processo de licenciamento ambiental do que o Ibama, afirmação de difícil verificação empírica. Os governos subnacionais buscariam favorecer empreendimentos que possam trazer benefícios locais (Smith e Revell, 2016).

Após a LC nº 140/2011, reduziram-se os impasses administrativos ou judiciais sobre qual é a esfera legalmente responsável pela emissão das licenças ambientais em cada categoria de empreendimento (Reganhan *et al.*, 2013), mas o licenciamento ambiental ainda responde por grande número de processos judiciais.

O fato de a maioria das licenças ser emitida no nível estadual é importante para compreender a relevância da atuação dos entes subnacionais nos debates legislativos sobre o licenciamento ambiental em curso no Congresso Nacional. Além do conteúdo da LC nº 140/2011, que trata apenas da divisão de atribuições entre os entes federados, é importante analisar a legislação que aborda os tipos de licença, seus procedimentos e estudos envolvidos. O país ainda não tem uma lei específica sobre o licenciamento ambiental, o qual é estabelecido apenas pelo comando dado pelo art. 10 da Lei da PNMA, como anteriormente explicado.

Na ausência da LGLA, o Conama vem exercendo papel regulamentar durante quatro décadas, por meio de resoluções. Há 35 resoluções do Conama sobre licenciamento ambiental em vigor, sendo a principal a Resolução nº 237/1997, que, entre outros tópicos, disciplinou os tipos de licenças e previu pela primeira vez o licenciamento municipal. Outra resolução relevante é a Resolução nº 1/1986, que define uma lista mínima com casos obrigatórios de EIA e o conteúdo básico desse estudo, que é o mais completo entre os estudos ambientais exigidos no licenciamento ambiental. Alguns estados, na prática, não reconhecem o caráter normativo do Conama, e não contemplam em sua legislação o conteúdo de algumas resoluções do referido órgão colegiado, o que gera judicialização.

Já foram pontuadas as três etapas que em geral constituem o processo de licenciamento (LP, LI e LO). Na prática, essas etapas podem ser suprimidas ou simplificadas na aplicação da legislação. Ou, ainda, quando há empreendimentos operando sem licença, é possível emitir licenças para regularização (Reganhan *et al.*, 2013; Sánchez, 2013). Vale destacar que as ferramentas em aplicação no licenciamento ambiental são muito mais que um mero conjunto de formalidades burocráticas. O licenciamento é o caminho para a concepção, a implantação e a operação dos empreendimentos segundo parâmetros que assegurem cuidados ambientais, considerando-se os meios físico, biótico e também o socioeconômico.

Uma vez que o empreendimento pode causar degradação ambiental, é necessário que haja avaliação de impactos com base em estudos ambientais. Nos casos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente,

é necessário o mais completo deles, o EIA, previsto expressamente no art. 225 da CF/1988. Segundo o Conama,<sup>17</sup> esse estudo deve conter, no mínimo: diagnóstico ambiental; relato descritivo; alternativas; previsão de impactos significativos; e medidas para prevenção, mitigação e compensação desses impactos (Viana e Araújo, 2010).

A avaliação de impacto ambiental (AIA) inerente ao licenciamento ambiental é adotada por muitas nações. Nos países federados, em geral, há legislação nacional sobre o tema, tendo em vista a necessidade de uniformização de regras. Os Estados Unidos foram o primeiro país a adotar a AIA, no início de 1970. Na década seguinte, países em desenvolvimento, como o Brasil e o México, aprovaram legislação nesse sentido (Sánchez, 2013). A referência, no caso brasileiro, diz respeito a normas estaduais da década de 1970, pois o licenciamento somente foi institucionalizado para o país como um todo pelo art. 10 da Lei nº 6.938/1981.

O Congresso Nacional debate há anos a aprovação da LGLA, na busca de garantir maior segurança jurídica mediante a consolidação das regras hoje presentes em resoluções do Conama, instruções normativas e portarias, bem como de assegurar uniformização na aplicação do licenciamento nos estados, no Distrito Federal e nos municípios.

Como referido na introdução, o primeiro PL a abordar o tema foi o de nº 710/1988, de autoria do deputado Fabio Feldmann, que, apesar de ter sido votado pelas comissões permanentes, nunca chegou a entrar na pauta do plenário da Câmara dos Deputados. O principal processo sobre o tema, atualmente, é o do PL nº 3.729/2004, de autoria do deputado Luciano Zica, que possuía mais de vinte proposições legislativas apensadas e foi aprovado na Câmara dos Deputados no primeiro semestre de 2021. Assim, a idealização de uma proposta capaz de dar sustentação ao licenciamento no país tem precedentes desde 1988 e, mesmo assim, tem tido dificuldades em prosperar.

Segundo Arretche (2007), é relevante estudar o processo de formulação das leis no campo de políticas públicas. Neste trabalho, a opção pela política ambiental e pelo licenciamento ambiental vem do fato de esses assuntos envolverem a questão federativa de forma explícita.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO PARA A ANÁLISE DO PROCESSO DA LGLA

A literatura tradicional sobre presidencialismo de coalizão normalmente explica o processo legislativo do ponto de vista macropolítico, e defende que a União e os líderes partidários seriam muito mais eficientes e poderosos na coordenação de suas preferências do que os governadores e outros autores subnacionais (Cheibub, Figueiredo e Limongi, 2009).

---

17. Resolução do Conama nº 1/1986.

Mesmo ao lidar com temáticas claramente federativas, o Executivo federal seria bem-sucedido em fazer passar a agenda que interfere no jogo de forças no âmbito da Federação, restringindo a discricionariedade do gasto e a autonomia financeira, e uniformizando regras da administração pública e de políticas sociais em relação a estados e municípios. Os trabalhos contrapõem o fortalecimento do poder federal, sob a liderança do Executivo, para fazer passar uma agenda legislativa que, em muitos casos, contraria interesses dos entes federados subnacionais, que, em regra, não teriam capacidade de veto (Arretche, 2010).

Outros defendem que a formação de coalizões estaduais, frentes parlamentares e bancadas temáticas informais é um forte indício de que os parlamentares também podem organizar suas ações por vias alternativas e de maneira mais independente. Há processos decisórios relevantes em que a capacidade de os líderes controlarem suas bancadas é colocada à prova, nem sempre com sucesso (Silva, 2014; Araújo e Silva, 2012).

Adicionalmente, o cenário da covid-19 radicalizou um movimento em curso desde a posse de Bolsonaro, de reversão de um modelo de federalismo cooperativo e fortemente coordenado pela União para um modelo de caráter dualista – em que os níveis de governo possuem atribuições próprias e independentes entre si –, com viés hierárquico e atuação residual da União, sem muitos esforços de coordenação. Em geral, a esfera federal fez crítica às gestões estaduais, responsabilizando este nível de governo pela condução das políticas durante a pandemia (Abrucio *et al.*, 2020).

#### 4 METODOLOGIA PARA ANÁLISE DO PROCESSO DA LGLA

Do ponto de vista metodológico, acredita-se que o melhor caminho para estudar o PL nº 3.729/2004 é a narrativa analítica com base documental e a aplicação de entrevista com consultores legislativos que acompanharam de perto o processo. A disciplina narrativa é definida por Leite (2006, p. 25) como a historiografia do processo decisório, uma vez que as negociações só podem ser compreendidas por completo a partir da análise das votações, da legislação aprovada e das entrevistas.

Foi realizado levantamento documental, acompanhado pela busca de “pedaços” ou “rastros” de evidências de diagnóstico da tramitação legislativa. Desde a apresentação da proposição legislativa em 2004 até a aprovação na Câmara dos Deputados em 2021, houve longa tramitação, que envolveu negociações políticas marcadas por muita divergência entre parlamentares e outros atores envolvidos. Parte relevante do conflito tem cunho federativo. Vale ressaltar que a narrativa vai além de mera descrição histórica, pois consiste em um esforço analítico. A técnica

facilitou a classificação dos diferentes substitutivos<sup>18</sup> apresentados ao longo da tramitação, elementos essenciais do processo legislativo.

A pergunta de pesquisa foi “de que forma a tramitação da LGLA define a atribuição dos entes federados?”. O objetivo principal foi desvendar os principais momentos ligados à tramitação da LGLA, com um olhar para a Federação. Buscamos mensurar o nível de delegação conferida pelo legislador aos órgãos licenciadores nos principais substitutivos produzidos. Eles foram classificados com base no poder conferido aos entes subnacionais, notadamente os estados.

Os substitutivos foram classificados como centralizadores, moderados ou descentralizadores, considerando-se o maior ou menor nível de delegação de poder decisório aos licenciadores na implementação da lei. A partir da *expertise* das autoras na área de processo legislativo e de uma entrevista com um consultor legislativo, foi possível identificar que a quantidade de dispositivos de cada substitutivo, a presença ou ausência de citações ao Conama, a forma de se explicitar a decisão sobre o EIA, bem como o nível de detalhamento para a emissão da licença seriam a *proxy* adequada para analisar o nível de delegação aos entes subnacionais que caracteriza cada texto analisado, ou seja, a liberdade dada aos órgãos licenciadores.

Analisaram-se as disposições sobre tipologias, procedimentos e estudos obrigatórios, bem como aquelas sobre o conteúdo das licenças (definições genéricas ou taxativas).

Não foi analisado o mérito dos textos produzidos, considerando-se outros aspectos além do federativo, a não ser em relação ao texto aprovado recentemente pela Câmara, pelo grau de dissenso que ele vem gerando.

Foram utilizados filtros de pesquisa e palavras-chaves no rastreamento. As palavras-chaves empregadas foram “ente federativo”; “órgão(s) licenciador(es)”; “Executivo”; “União”; “Conama”; ou “órgão consultivo e deliberativo do Sisnama”, entre outras.

A principal fonte de coleta foi o portal da Câmara dos Deputados.<sup>19</sup> Foram analisadas as notas taquigráficas e os áudios do trabalho legislativo referentes às diferentes fases do processo da LGLA: a fase de tramitação do projeto nas comissões, com a realização de reuniões e audiências; e a de apreciação pelo plenário da Casa. Foram elucidadas as modificações que culminaram no texto aprovado no plenário, examinando-se o projeto inicial, as emendas, os pareceres dos relatores e os substitutivos, entre outros documentos.

---

18. Substitutivos são emendas globais, textos elaborados pelos relatores que substituem o conteúdo do projeto original.

19. Disponível em: <[www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)>.

## 5 ANÁLISE DO PROCESSO DA LGLA SEGUNDO A ÓTICA FEDERATIVA

A discussão sobre a LGLA possui implicações federativas evidentes, relacionadas à delegação da competência para estabelecer regras complementares, bem como para definir como o licenciamento deve ser feito. Algum ente pode ser beneficiado em detrimento de outro. Quem domina a agenda? Essa análise dialoga com o referencial teórico sobre presidencialismo de coalizão.

Vale lembrar que o meio ambiente se insere na competência legislativa concorrente, cabendo à União delimitar as regras gerais, e aos entes subnacionais detalhar as normas segundo suas peculiaridades (art. 24, incisos VI e VIII, e art. 30, inciso II, da CF/1988). Desse modo, a análise está ligada à possibilidade de circunscrição das regras pelo nível federal – por meio da própria LGLA ou da previsão de decretos ou resoluções do Conama – ou à alternativa de delegação expressa para o licenciador e a legislação subnacional.

Cabe explicar que os conflitos de cunho federativo observados até agora no trâmite legislativo com frequência expõem confusão entre os arts. 23 e 24 da CF/1988, ou seja, entre a competência administrativa comum dos entes federados e a competência legislativa concorrente. O fato de determinado tipo de licenciamento ser atribuído preponderantemente ao governo estadual pela LC nº 140/2011, que regulamenta o art. 23 da CF/1988, não implica que a União não possa detalhá-lo em lei ou editar regulamentos sobre ele (art. 24 da CF/1988). Obviamente, a União deve se manter na esfera das normas gerais, que se aplicam ao país como um todo e que não impeçam a complementação normativa pelos entes subnacionais, os quais, em matéria ambiental, devem ser sempre mais rigorosos do que a esfera federal. Isso decorre do próprio conceito de legislação concorrente.

A tramitação do projeto foi a seguinte: discussão e aprovação pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); depois, pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); e retorno para uma segunda rodada de discussão e votação na CMADS. Logo após, foi para a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), nas quais não foi submetido à votação. Por fim, foi apreciada e aprovada pelo plenário da Câmara dos Deputados em maio de 2021. No momento, a matéria encontra-se no Senado Federal.

### 5.1 Apresentação do PL nº 3.729/2004

A principal proposição em tramitação é o PL nº 3.729/2004, de autoria do ex-deputado Luciano Zica e outros, que reuniu mais de vinte apensados. Como a LC nº 140/2011 ainda não existia, o projeto original preocupava-se em definir atribuições para a emissão das licenças, tema que, depois de 2011, não seria mais

abordado nesse processo legislativo. O texto prevê a regulamentação de aplicação nacional mediante decreto e por meio de resoluções do Conama. Esse órgão colegiado é mencionado expressamente seis vezes nos dispositivos legais. Há previsão de legislação emitida pelos entes subnacionais, bem como de procedimentos administrativos estabelecidos pelo próprio licenciador, mas a proposição original, pelos critérios desta pesquisa, é qualificada como *centralizadora*. Isto significa que a União ainda conseguiria controlar as principais decisões sobre o tema.

Deve-se registrar que o projeto não é longo, tem 31 artigos no total – ou seja, em princípio, não condiciona demasiadamente a aplicação da lei por decorrência do nível de detalhamento. Outro comentário a ser feito é que o Conama historicamente tem sido o maior emissor de regras sobre o licenciamento ambiental, cumprindo previsão expressa da Lei nº 6.938/1981 (art. 8º, inciso I), pelo que as referências ao órgão colegiado são esperadas. Por fim, deve ser dito que os ambientalistas têm defendido, nesse processo, que pelo menos a lista mínima dos empreendimentos sujeitos ao licenciamento, prevista pela LC nº 140/2011, e a lista dos que exigem EIA, o estudo mais completo, sejam objeto de resolução do Conama, para evitar a guerra antiambiental mencionada na introdução, que também preocupa os ex-ministros do meio ambiente. Essas listas poderiam ser complementadas por legislação mais protetivas elaboradas pelos entes subnacionais.

## 5.2 Primeira rodada na CMADS

A primeira rodada de discussões ocorreu na CMADS entre 2007 e 2013. Nesse período, o projeto teve três substitutivos a serem comentados.

O primeiro relator, e o que passou mais tempo acompanhando a matéria – de 2007 até 2015 –, foi o deputado Ricardo Tripoli, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de São Paulo, que fora secretário de Meio Ambiente do governo desse estado.

Em geral, o primeiro substitutivo, de 2009, seguiu o tom do substitutivo da proposição inicial. Define atribuições dos entes federados, em face da inexistência da LC nº 140/2011. Como o projeto original, tem 31 artigos. O Conama é citado nove vezes nos dispositivos legais. Pelos critérios da pesquisa, é um texto *centralizador*, sendo-lhe aplicáveis os mesmos comentários feitos ao projeto original, inclusive no que toca ao Conama, na visão dos ambientalistas, e deve manter seu papel normativo pelo menos em relação à lista mínima dos empreendimentos sujeitos ao licenciamento e à lista dos que exigem EIA.

No final daquele mesmo ano, um novo relator foi designado, o deputado André de Paula, do Democratas (DEM) de Pernambuco, sendo o substitutivo bastante semelhante ao anterior. Com quatro citações diretas no texto ao Conama, André de Paula contempla delegações mais expressas a ato normativo do licenciador,

pelo que seu substitutivo pode ser qualificado como *moderado*, segundo os critérios desta pesquisa. A redução do número de artigos para 23 reforça essa constatação.

Depois de quatro anos da apresentação do substitutivo do deputado André de Paula, foi apresentado e aprovado, em 2013, o parecer do deputado Valdir Colatto, do PMDB de Santa Catarina, na CMADS. As primeiras alterações substanciais em relação à versão original, no sentido da descentralização, foram feitas. Ressalte-se que a LC nº 140/2011 tinha entrado em vigor, não havendo mais dúvidas em relação às atribuições dos entes federados para a emissão das licenças. Mesmo assim, o texto inclui esse assunto.

O substitutivo define que, nos casos em que houver dúvida sobre a definição do órgão licenciador entre dois ou mais estados, a Comissão Tripartite Nacional decidirá de quem é a competência.

O texto é *descentralizador* pela classificação adotada nesta pesquisa, o primeiro com essa qualificação. Isto significa que os órgãos licenciadores subnacionais – notadamente os estados, como explicado – têm mais liberdade de ação. Não há nenhuma menção ao Conama nos 32 artigos do substitutivo. O relator era um destacado membro da bancada ruralista, e os parlamentares desse importante grupo político, historicamente, têm restrições à atuação do Conama. As notas taquigráficas deixam isso claro. O órgão colegiado é considerado pelos ruralistas como excessivamente rígido ao estabelecer regramentos ambientais.

Deve ser destacado que as entidades ambientalistas nunca foram maioria no Conama. O tom mais ambientalista do que o presente nas normas elaboradas pelo Congresso Nacional, em princípio, vinha do posicionamento técnico do MMA e suas autarquias e, com destaque, das secretarias estaduais do Meio Ambiente. Estas, anteriormente ao governo Bolsonaro, tinham representação completa no conselho, com 27 representantes, contra cinco na composição do Conama estabelecida a partir de 2019.<sup>20</sup>

Por fim, o relator, deputado Valdir Colatto, de forma coerente com sua atuação parlamentar, que é voltada para o favorecimento do setor do agropecuário, pediu inclusão da tramitação do PL nº 3.729/2004 na CAPADR.

### 5.3 CAPADR

Na CAPADR, em 2014, o relator foi o deputado Moreira Mendes, do Partido Social Democrático (PSD) de Rondônia. O texto permaneceu com a qualificação de *descentralizador* para efeitos desta pesquisa, na linha da versão aprovada na CMADS. O substitutivo apenas estipula que as regras gerais serão observadas

---

20. Composição atual do Conama disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-630-de-5-de-novembro-de-2019-226923811>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

pelos entes federados, que devem atuar no âmbito de suas competências. Não consta nenhuma citação ao Conama nos 27 artigos do substitutivo. É evidente a liberdade dada aos órgãos licenciadores subnacionais.

#### 5.4 Segunda rodada na CMADS

Após a aprovação na CAPADR, o projeto voltou à CMADS para uma segunda rodada de apreciação em 2015. O deputado Ricardo Tripoli assumiu novamente os trabalhos na comissão. Assim como no seu primeiro parecer, o substitutivo prioriza a delegação ao Conama. Há quinze citações diretas ao conselho, mas esse texto traz elementos de substitutivos anteriores que dão autonomia aos entes subnacionais nos casos de empreendimentos de menor impacto.

O texto inova ao estabelecer o que ficou conhecido como “critério locacional” na definição dos tipos de estudo e de processo a serem implementados. Nos anexos, estão inclusas matrizes detalhadas nesse sentido. A ideia subjacente é que um mesmo empreendimento pode requerer EIA e procedimento trifásico em um local ambientalmente frágil, e não demandar isso em um local mais resiliente. A proposta causou grande controvérsia, apesar de ter fundamentação técnica consistente, e foi assumida por muitos atores que estavam no processo como uma interferência na atuação dos entes licenciadores. Por decorrência dessa percepção, o substitutivo, que possui 58 artigos, pode ser qualificado como *centralizador*.

#### 5.5 CFT

O processo seguiu para a CFT em 2016. O relator foi o deputado ruralista Mauro Pereira, do PMDB do Rio Grande do Sul. Seu substitutivo configurou nova tentativa de flexibilizar a regulação ambiental, bem como representou a opção por um texto *descentralizador*, bastante semelhante à versão aprovada na CAPADR. Foram apresentadas mais de onze versões à comissão. A primeira versão foi a mais descentralizada, com nenhuma referência ao Conama, e praticamente desconsiderou as contribuições do parecer do deputado Tripoli. Esse primeiro substitutivo possuía 38 artigos.

Ao longo das discussões na comissão, alguns pontos presentes na versão apresentada na CMADS pelo deputado Tripoli foram retomados, fruto da negociação com o MMA e outros atores. Foram acrescentados mais treze artigos a este substitutivo, totalizando 51 artigos. Não houve consenso para a entrada em pauta e votação na CFT.

#### 5.6 CCJC

Em 2018, o relator na CCJC foi o deputado Marcos Rogério (DEM de Rondônia). Mais uma vez, houve opção por um substitutivo *descentralizador*, que permaneceu

com 51 artigos. O parecer pedia “a supressão de dispositivos que incorram em atribuição de competências a órgãos ou entidades integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo” (Rogério, 2018, p. 9, item *b*) e a “supressão de menção tanto ao ato regulamentador como à Comissão Tripartite Nacional” (Rogério, 2018, p. 9, item *c*). O texto não foi votado na comissão.

### 5.7 Criação do grupo de trabalho (GT)

Em 2019, foi criado um GT sobre licenciamento ambiental, a fim de focalizar o estudo sobre a matéria, trazendo maior transparência e contando com a participação popular e de especialistas. Ocorreram várias audiências públicas durante o ano, e o deputado Kim Kataguirí (DEM de São Paulo) liderou os trabalhos, apresentando quatro versões de substitutivo, que variaram bastante entre si.

Essas versões detalharam tudo aquilo que já vinha sendo discutido e também apresentaram trechos que definem as responsabilidades das autoridades licenciadoras subnacionais. Da primeira versão à última, foram acrescidos doze artigos. A primeira (com 51 artigos) e a última (com 63 artigos) podem ser classificadas como descentralizadas e possuem apenas uma menção direta ao Conama. Na segunda (com 56 artigos) e na terceira (com 62 artigos) versões, ocorreu um equilíbrio entre delegação e centralização, sendo o nível de delegação caracterizado como moderado, e com duas citações ao Conama em cada uma.

### 5.8 Plenário

A última movimentação na Câmara ocorreu no primeiro semestre de 2021 e resultou na aprovação do parecer do deputado Neri Geller. Mesmo com mais de cem emendas apresentadas, o texto final foi aprovado sem mudanças substanciais, considerando-se o parecer apresentado. Diferentemente da morosidade das fases descritas anteriormente, entre a designação do relator e a votação decorreram apenas dois meses, o que indica que houve fortes negociações políticas no sentido de aprovar a matéria rapidamente.

Pelos relatos de quem acompanhou o trâmite, a pressão política do Executivo foi relevante, o que é coerente com a literatura dominante sobre o presidencialismo de coalizão, mas isso ocorreu em aliança com a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Esse substitutivo é, com certeza, o mais *descentralizador* de todos. O texto, com 61 artigos, não possui nenhuma menção a qualquer complementação por ato ou decreto do Executivo federal, ou por resolução do Conama.

O relator afirmou que a burocracia ligada aos procedimentos de licenciamento é um obstáculo à proteção ambiental (Geller, 2021, p. 5 e 10). O texto possui uma lista longa com dispensa de licenciamento para vários tipos de

empreendimentos, que contempla casos impactantes como estações de tratamento de esgoto, e redações genéricas como melhoramento de infraestrutura em instalações preexistentes. A licença por adesão e compromisso (LAC), na forma como está proposta, torna-se um autolicenciamento pela internet. Vai abranger mais de 90% dos processos em curso nas secretarias estaduais de meio ambiente, segundo levantamento preliminar realizado pela Secretaria de Meio Ambiente do Distrito Federal nos seus licenciamentos em andamento. Nesse tipo de processo, o empreendedor sequer entrega estudo para o órgão ambiental. Mesmo a ficha do empreendimento não necessitará ser conferida, pois o texto prevê conferência por amostragem. Também não exige vistoria na LAC. Há vários dispositivos que estão sendo apontados como inconstitucionais, mas a sua análise extrapola dos objetivos desta pesquisa.

O substitutivo apresentado pelo deputado Neri Geller praticamente exaure a necessidade de autoridades técnicas e o poder decisório do órgão licenciador, cabendo a este apenas a organização processual. Então, não há que falar em nível de delegação, pois essa competência foi transferida para a esfera privada, o próprio empreendedor, em muitos processos.

Mais uma vez, percebe-se a falta de compromisso da União com a coordenação de políticas públicas no governo Bolsonaro (Abrucio *et al.*, 2020). A pressão do Executivo foi claramente no sentido de afastar as licenças ambientais e eliminar o rigor nos processos de licenciamento.

Ante o exposto, o quadro 2 resume os achados da pesquisa.

**QUADRO 2**  
**Comparação entre as versões apresentadas**

Deputado	Governista	Classificação do texto	Ente beneficiado com mais poder	Status do projeto
Luciano Zica (PT de São Paulo)	Sim – base de apoio do governo Lula	Centralizador	União	Apresentação da proposição
Ricardo Tripoli <sup>1</sup> (PSDB de São Paulo)	Não	Centralizador	União	Não apreciado
André de Paula (DEM de Pernambuco)	Não	Moderado	Estados e União	Não apreciado
Valdir Colatto (PMDB de Santa Catarina)	Sim – base de apoio do governo Dilma	Descentralizador	Estados	Não apreciado
Moreira Mendes (PSD de Rondônia)	Sim – base de apoio do governo Dilma	Descentralizador	Estados	Aprovado na CAPADR
Ricardo Tripoli <sup>2</sup> (PSDB de São Paulo)	Não	Centralizador	União	Aprovado na CMADS
Mauro Pereira (PMDB do Rio Grande do Sul)	Sim – base de apoio do governo Temer	Descentralizador	Estados	Não apreciado

(Continua)

(Continuação)

Deputado	Governista	Classificação do texto	Ente beneficiado com mais poder	Status do projeto
Marcos Rogério (DEM de Rondônia)	Não	Descentralizador	Estados	Não apreciado
Kim Kataguiri (DEM de São Paulo)	Sim – base de apoio do governo Bolsonaro	Descentralizador ou moderado, conforme a versão	Estados, ou Estados e União, conforme a versão	Não apreciado
Neri Geller (PP do Mato Grosso)	Sim – base de apoio do governo Bolsonaro	Descentralizador	Sobretudo a iniciativa privada, pelo autolicensing	Aprovado na Câmara dos Deputados

Fonte: Câmara dos Deputados.

Elaboração das autoras.

Notas: <sup>1</sup> No período de 2007 a 2009.

<sup>2</sup> Em 2015.

Obs.: Não se incluíram os municípios, porque sua atuação no licenciamento depende de decisão do Conselho Estadual do Meio Ambiente.

Percebe-se que a discussão sobre a LGLA é relevante para os governantes federais, sendo que a maioria dos relatores – seis deles – eram da base aliada do respectivo presidente em exercício. Por ser uma pauta importante, todos os relatores, com exceção de Valdir Colatto e Marcos Rogério, possuíam cargo na liderança do governo dentro da Câmara à época. Esses achados são coerentes com a literatura dominante sobre o presidencialismo de coalizão.

Cabe registrar que a maioria dos pareceres deram liberdade ao órgão licenciador, o que na prática empodera os entes subnacionais, que ficam menos condicionados por regras nacionais, mas afasta a lei do papel de estabelecer regras gerais de aplicação nacional.

O partido com maior número de relatores – três – foi o DEM, e todos apresentaram parecer descentralizador ou moderado. É possível perceber que, com exceção do autor do projeto, apenas Ricardo Tripoli, do PSDB, apresentou substitutivo com características centralizadoras, opção que reflete o posicionamento dos ambientalistas, que têm sempre defendido a definição de parâmetros nacionais mínimos, por exemplo, para a lista dos empreendimentos que se submetem a licenciamento e para a lista dos sujeitos ao EIA.

A pesquisa mostrou que a quantidade de menções expressas ao Conama é um indicativo adequado do nível de delegação: quanto mais citações contém, mais centralizador é o texto, e quanto menos menções, mais descentralizador. Outro indício é o EIA, que é uma exigência para empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental por força da CF/1988. Quanto mais centralizador o substitutivo, mais tende a delegar expressamente ao Conama definições sobre o EIA. Da mesma forma, quando delegam essa definição ao órgão licenciador, sem maiores especificações, os substitutivos tendem a ser

descentralizadores. Considera-se que essas opções da pesquisa evidenciam com clareza como o legislador nacional está pretendendo controlar os entes subnacionais – os estados, sobretudo – na aplicação do licenciamento ambiental.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo de uma contextualização a respeito da política e do licenciamento ambiental, este capítulo buscou adentrar a discussão sobre a definição de atribuições dos entes federados ao longo dos quase vinte anos de tramitação da LGLA na Câmara dos Deputados.

Considerada a ótica federativa, houve momentos de maior e menor centralização. Essas idas e vindas são comuns em matérias polêmicas e mudam conforme a costura política do momento. Em regra, os estados, responsáveis pela maior parte das licenças ambientais, preferem que não haja um grande detalhamento das atribuições na LGLA. Dessa forma, ganham poder e podem aplicar suas próprias normas estaduais. O problema é quando essas normas se tornam mais flexíveis que as resoluções do Conama, criando impasses federativos.

O projeto inicial, apresentado pelo deputado Luciano Zica, e o substitutivo do deputado Ricardo Tripoli são proposições que buscam assegurar parâmetros nacionais a serem aplicados pelos licenciadores em relação a temas relevantes. Desde então, ocorreram tentativas de descentralizar a delegação das competências para os órgãos licenciadores, sob a justificativa de desburocratizar e trazer eficiência ao processo. Com a passagem pela CAPADR, esse direcionamento ficou evidente.

As reuniões do GT trouxeram à tona direcionamentos diversos, resultando em versões do substitutivo que variaram bastante entre si. Embora o deputado Neri Geller afirme que sua versão tenha sido embasada nos trabalhos realizados pelo GT em 2019, o substitutivo aprovado na Câmara não possui precedentes tão debilitantes para o rigor ambiental. Não há que se falar em nível de delegação no último texto, pois as atribuições dos órgãos licenciadores foram praticamente transferidas para o empreendedor por meio do autolicensing. Por isso, não é possível estabelecer qual ente federado mais se beneficiou ao final, pois a descon sideração de tudo o que vinha sendo feito ao longo desses anos não permite a resolução dos conflitos federativos nessa temática.

A principal preocupação em relação a este substitutivo aprovado na Câmara é que traz o “cheque em branco” ao licenciador, o que tem preocupado especialistas, tanto porque se deixa de cumprir a tarefa de uma lei geral, que é assegurar um mínimo de padronização, quanto por potencializar espaço para uma competição entre os entes subnacionais que leve a um nivelamento por baixo, de forma similar ao que ocorre na guerra fiscal.

Parte dos parlamentares e do setor empresarial defende a redução de prazos e do número de licenças, buscando flexibilizar a legislação, as regras e os procedimentos, sob a justificativa da necessidade do desenvolvimento econômico do país. Entretanto, o licenciamento é um importante instrumento para a garantia do desenvolvimento sustentável. Deve-se buscar o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social, protegendo o patrimônio ambiental brasileiro. A questão econômica não deve contrapor-se à razão de existir da licença, que tem condicionantes e impeditivos intrínsecos.

Realizar mais entrevistas com atores que foram relevantes na tramitação pode ajudar a mapear outros grupos de interesse para além da estrutura federativa. Outra possibilidade de pesquisa é incluir os municípios e o papel do Judiciário, visto que a matéria é altamente judicializada. Em geral, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido rigoroso com os estados nas decisões que envolvem o licenciamento ambiental.

O licenciamento é a principal ferramenta da política ambiental no país, e a aprovação de legislação implica mudança na forma como vêm sendo executados vários empreendimentos. Em 2021, a matéria tramitou mais rápido do que nos últimos dezesseis anos de discussões e aprimoramentos nas comissões. Nesse quadro, sugere-se o acompanhamento de perto das movimentações dessa matéria no Senado.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ABRUCIO, F. **Os barões da Federação: governadores e redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, F. *et al.* Combate à covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.
- AFONSO, J. R. R. **Federalismo fiscal brasileiro: uma visão atualizada**. Brasília: IDP, 2016.
- ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- ARAÚJO, S. M. V. G. Vinte e cinco anos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. **Plenarium**, v. 5, n. 5, p. 236-243, out. 2008.
- \_\_\_\_\_. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ARAÚJO, S.; FELDMANN, F. Onde está o meio ambiente no Plano Plurianual? **Valor Econômico**, 3 out. 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/onde-esta-o-meio-ambiente-no-plano-plurianual.ghml>>.

ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, p. 58-74, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3ZopJVJ>>.

\_\_\_\_\_. Representações políticas alternativas no Congresso Nacional: uma proposta conceitual para compreender as frentes parlamentares. **Revista Direito Público**, v. 16, p. 232, 2019.

ARRETCHE, M. The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, p. 40-73, 2007.

\_\_\_\_\_. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

\_\_\_\_\_. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 set. 1981.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 dez. 2011.

CASCIONE, S.; ARAÚJO, S. M. V. G. Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 72, 2019.

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009.

GALVÃO JUNIOR, A. *et al.* Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 207-227, 2009.

GELLER, N. **Parecer proferido em plenário ao PL nº 3.729/2004**. Brasília: Câmara dos Deputados, maio 2021. (Parecer do deputado federal Neri Geller). Disponível em: <<https://bit.ly/3ZmZiQg>>.

KOGA, N. *et al.* **Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da covid-19**: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo federal. Brasília: Ipea, abr. 2020. (Nota Técnica, n. 31). Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9838>>.

LEITE, C. K. da S. **O processo de ordenamento fiscal no brasil na década de 1990 e a lei de responsabilidade fiscal**. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143625/pt-br.php>>.

LEMONS, R. A. B.; YOUNG, C. E. F.; GELUDA, L. Orçamento público para gestão ambiental: uma análise voltada para as áreas protegidas. *In*: SIMPÓSIO DE ÁREAS PROTEGIDAS, 2., 2005, Viçosa. **Anais...** Viçosa: UFV, 2005.

MILARÉ, E. **Dicionário de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações no cenário atual. Brasília: Ipea, nov. 2013. (Texto para Discussão, n. 1894).

PIERSON, P. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINHEIRO, A. O.; ARAÚJO, S. M. V. G. Beyond coalition presidentialism: evidence of a subnational pressure in the Brazilian Legislative. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 4., 2019, Montreal. **Proceedings...** Montreal: ICPP, 2019.

PRADO, D. F. M. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. **Revista Carta Internacional**, v. 13, n. 3, p. 137-168, 2018.

REGANHAN, J. M. *et al.* O licenciamento ambiental federal no Brasil: nascimento, evolução e avaliação. *In*: MOTTA, D.; PÊGO, B. (Org.). **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano**: avaliação de instrumentos e procedimentos. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. p. 113-134.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

ROGÉRIO, M. **Relatório do Projeto de Lei nº 3.729, de 2004**. Brasília: CCJ/Câmara dos Deputados, 23 nov. 2018. (Relatório da CCJ redigido pelo deputado federal Marcos Rogério). Disponível em: <<https://bit.ly/3Guxm4d>>.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SANTAELLA, S. T. *et al.* **Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira**. Fortaleza: Labomar, 2014. (Coleção Habitat, n. 7).

SANTANA, P.; LEUZINGER, M.; SILVA, L. O federalismo cooperativo aparente no Brasil para proteção ambiental. **Cadernos de Direito Actual**, n. 11, p. 279-303, 2019.

SANTOS, F. R. *et al.* O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, p. 191-212, 2017.

SILVA, R. S. Beyond Brazilian coalition presidentialism: the appropriation of the Legislative agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 3, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1981-38212014000100022>>.

SMITH, H. J. M.; REVELL, K. D. Micro-incentives and municipal behavior: political decentralization and fiscal federalism in Argentina and Mexico. **World Development**, v. 77, p. 231-248, 2016.

VIANA, J. P. *et al.* **Dimensionamento e comportamento dos gastos ambientais do governo federal**: 2001 a 2018. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2609).

VIANA, M. B.; ARAÚJO, S. M. V. G. Conservação da biodiversidade e repartição de competências governamentais. *In*: GANEM, R. S. (Org.). **Conservação da biodiversidade**: legislação e políticas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. p. 139-176.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. v. 10, p. 129-164.

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018.

COLLIER, D. Understanding process tracing. **Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

FALETTI, T. G. **Decentralization and subnational politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2010.

LASSANCE, A. Presidencialismo, federalismo e construção do estado brasileiro. *In*: CARDOSO JUNIOR., J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. v. 10.

PÊGO, B. *et al.* O licenciamento ambiental como condicionante à execução de obras de infraestrutura. *In*: GOMIDE, A.; PEREIRA, A. (Org.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.





# Parte 6

**Os estados e a pandemia de covid-19**



## GOVERNOS ESTADUAIS E PADRÕES DECISÓRIOS NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19

Sandra Gomes<sup>1</sup>  
Luciana Santana<sup>2</sup>  
Marcelo Bragatte<sup>3</sup>  
Thiago Silame<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A pandemia do novo coronavírus deixou explícita a inexistência de coordenação federativa nacional na área de saúde no Brasil, rompendo com um padrão recorrente em todos os governos anteriores desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Arretche, 2000; 2012; Abrucio, 2005; Abrucio *et al.*, 2020; Almeida, 2005). Uma das consequências dessa ausência de coordenação federal em um momento de emergência sanitária e social seria uma variação nos tipos de medidas adotadas pelos governos estaduais frente à pandemia. Nesse arrazoado, os governos estaduais teriam ficado à mercê de suas próprias iniciativas de combate e prevenção, assim como de estratégias de reabertura das atividades econômicas (Moraes, 2020; Pereira, Oliveira e Sampaio, 2020; Abrucio *et al.*, 2020; Santana e Perez, 2020; Santana, 2020a; 2020b; 2020c; 2021; Santana e Nascimento, 2021; Linhares, Ramos e Messenberg, 2020; Barberia *et al.*, 2021; Inácio *et al.*, 2021).

---

1. Professora do Instituto de Políticas Públicas e da pós-graduação em estudos urbanos e regionais na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); doutora e mestra em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP); mestra em estudos latino-americanos pela Universidade de Londres; e pós-doutora pelo Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap). *E-mail*: <sandra.gomes@ufrn.br>.

2. Doutora e mestra em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com doutorado sanduíche pela Universidade de Salamanca; professora da Universidade Federal de Alagoas (Ufal) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (PPGCP/UFPI); pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos (CEL) da UFMG; líder do grupo de pesquisa Instituições, Comportamento Político e Democracia; membro da Red Politólogas, do comitê executivo da Rede Brasileira de Mulheres Cientistas (RBMC) e do comitê de coordenação da Rede Solidária de Pesquisa; e coordenadora da Rede de Análise Covid-19 e do projeto Governo e Ações de Combate à Pandemia da Covid-19. *E-mail*: <lucianacfsantana@yahoo.com.br>.

3. Pesquisador do Instituto Todos pela Saúde (ITpS); coordenador da Rede de Análise Covid-19 e da capacitação em análise de dados para a qualificação da gestão em saúde no Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde (ICEPI); doutor e mestre em genética e biologia molecular pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e bacharel e licenciado em ciências biológicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). *E-mail*: <marcelobragatte@gmail.com>.

4. Professor de ciência política na Universidade Federal de Alfenas (Unifal); pesquisador do CEL/UFMG; mestre e doutor em ciência política pela UFMG; e bacharel em ciências sociais. *E-mail*: <thiago.silame@gmail.com>.

Sendo um formato inusitado de relações intergovernamentais na Federação brasileira desde a aprovação e construção do Sistema Único de Saúde (SUS), não há ainda estudos sistemáticos que permitam especificar se existem e quais seriam os padrões decisórios dos governos subnacionais frente à pandemia. Dessa forma, o objetivo deste texto é apresentar análises exploratórias iniciais que permitam identificar padrões decisórios entre os governos estaduais do Brasil no que se refere às medidas não farmacológicas de controle da epidemia. Tenta-se, ainda, especificar fatores potencialmente explicativos ou causais. Para isso, foi levantado um conjunto de hipóteses para teste empírico.

A partir do índice de medidas legais de distanciamento social elaborado por Moraes (2020; 2021), medimos os níveis de rigidez, ou de flexibilização, adotados pelos estados por meio de decretos do executivo estadual. O índice compila informações para todas as Unidades da Federação (UFs) entre 10 de março de 2020 e 28 de março de 2021. Esse índice é resultado da composição de subíndices que medem o nível de rigor legal dos decretos com relação às seguintes atividades: i) eventos e funcionamento de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos; ii) bares, restaurantes e similares; iii) atividades comerciais não essenciais; iv) atividades industriais não essenciais; v) aulas ou funcionamento de escolas; e vi) transporte interestadual ou intermunicipal. O índice final varia de 0 a 10, sendo 0 indicativo de um governo estadual que não suspendeu nenhuma atividade e 10, no outro extremo, a suspensão máxima de todas as atividades listadas. Tanto o índice quanto seus subíndices são registrados diariamente, de modo a ser possível fazer análises de mudanças ou permanências ao longo do tempo.

Variáveis foram construídas para testar hipóteses a partir dos argumentos apresentados no debate público. De acordo com o levantamento, os seguintes fatores poderiam influenciar a tomada de decisão dos governos estaduais para aumentar (enrijecer) ou diminuir (flexibilizar) o rigor das medidas: i) número de casos e óbitos de covid-19 nos estados; ii) a região a que o governador pertence, com destaque para os efeitos potencialmente explicativos do Consórcio Nordeste;<sup>5</sup> iii) o alinhamento político do governador do estado com relação ao governo do então presidente Jair Bolsonaro; iv) o efeito de datas festivas sobre o comércio; v) o efeito do pagamento do Auxílio Emergencial para a reabertura das atividades econômicas; vi) o ciclo das eleições municipais de 2020; e vii) as condições fiscais dos governos em termos de perdas de receitas.

---

5. O Consórcio Nordeste foi criado antes da pandemia, por meio de protocolo de intenções, em 14 de março de 2019, conforme prevê a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que autoriza a criação de associação pública, de natureza autárquica e interfederativa, pessoa jurídica de direito público interno, que integra a administração indireta de cada ente da República Federativa do Brasil. A criação do Consórcio Nordeste foi apenas a institucionalização do amadurecimento dessas reuniões e seu progresso. No entanto, sua atuação ficou mais evidente em 2020, especialmente porque ele passou a orientar os governadores no combate à pandemia. Para tanto, foi criado um comitê científico que divulga boletins com diretrizes para atuação dos governadores no combate à doença e suas consequências (Sandes-Freitas *et al.*, 2021b).

O foco deste texto, portanto, é a análise dos aspectos políticos e de contexto que poderiam explicar a tomada de decisão dos governadores, de modo exploratório e inicial. Os principais resultados apontam que há variação nas medidas adotadas pelos governadores que não são explicadas exclusivamente pelas condições epidemiológicas locais, tendo relevância explicativa a pressão política de alguns segmentos empresariais e se o governador é ou não alinhado politicamente ao governo Bolsonaro.

Este capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Primeiramente, são apresentados breves apontamentos sobre a literatura que discute a coordenação nacional e federativa em políticas sociais no Brasil, de modo a caracterizar qual seria o padrão distinto inaugurado no governo Bolsonaro. Em seguida, as teses que explicariam esse inusitado padrão decisório são apresentadas, assim como a operacionalização para o teste empírico e as associações e correlações gerais entre as variáveis. Depois são selecionadas as associações mais significativas, assim como a interpretação que fazemos para explicar as decisões tomadas pelos governos estaduais. Ao final, registram-se os principais achados, assim como as lacunas de interpretação que demandam mais estudos pelos analistas em ciência política e políticas públicas.

## **2 AUSÊNCIA DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA E AÇÕES DOS GOVERNOS ESTADUAIS**

A concepção de federalismo cooperativo estabelecida na CF/1988 define um conjunto de competências compartilhadas entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Esse desenho buscou estimular a cooperação e a coordenação entre os entes federados, que, desse modo, nem sempre desempenham funções exclusivas. Há relativo consenso entre os estudiosos do federalismo brasileiro no pós-constituente de que a atuação coordenadora e reguladora nacional do Executivo federal tem sido o padrão recorrente entre diferentes governos (Abrucio, 2005; Gomes, 2009; Arretche, 2012; Menicucci e Marques, 2016; Bichir e Pereira, 2020).

Ainda assim, essa coordenação nacional, no federalismo, não é absoluta, pois se, por um lado, a União detém a capacidade de *policy decision making* (Arretche, 2012) na definição do desenho de políticas e programas de ação e metas, de modo a ter instrumentos legais de indução, ou de criação de incentivos, para a coordenação federal, por outro lado, não significa que os governos estaduais não tenham espaço para a tomada de decisões próprias relativas às suas jurisdições (Sumiya, 2015; Segatto e Abrucio, 2018; Silva, 2020).

O caráter inusitado do governo Bolsonaro é que, pela primeira vez, inaugura-se um padrão de ausência de coordenação nacional nas políticas em geral e, no caso

que aqui nos interessa, nas políticas de saúde pública por parte da União (Abrucio *et al.*, 2020). Até mesmo a colaboração do Legislativo federal parece ter sido mais rápida frente à urgência sanitária nacional (Koga *et al.*, 2020).

Como o governo federal não chegou a um consenso sobre a adoção de medidas de distanciamento social, nem internamente junto ao seu ministério da saúde e muito menos junto aos governos subnacionais, coube ao Judiciário definir como legítima a atuação dos governos subnacionais quanto à adoção de ações e estratégias para o enfrentamento à pandemia. Assim, não obstante as tentativas de distorcer a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), a conclusão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 672)<sup>6</sup> afirmou a autonomia para que estados e municípios pudessem adotar medidas de controle da disseminação da covid-19 e não eximiu o governo federal de sua responsabilidade na condução da crise. Em tese, portanto, o STF estabeleceu que, apesar de a execução das políticas públicas de saúde estar concentrada na esfera subnacional, a União tem responsabilidade sobre o financiamento dessas políticas, por meio dos repasses de recursos aprovados pelo Congresso Nacional (Santana, 2020b; Inácio *et al.*, 2021).

Havendo consenso de que o governo Bolsonaro não adotou estratégias de coordenação nacional frente à pandemia, exploramos como os governos estaduais tomaram suas decisões e apontamos potenciais fatores explicativos.

### 3 ESCOLHAS METODOLÓGICAS PARA O TESTE EMPÍRICO

Nesta seção apresentamos as escolhas metodológicas adotadas e as associações e correlações gerais entre as variáveis.

#### 3.1 Levantamento de hipóteses para explicar o nível de rigidez das medidas adotadas pelos governadores

O resultado que queremos explicar é a variação no nível de “rigidez nas medidas de enfrentamento à covid-19 adotadas pelos governadores”, como medido pelo índice criado por Moraes (2020). O estudo mostra que, de fato, há diferenças no que se refere tanto ao nível de rigidez – de um valor mínimo de 0,8 a um máximo de 10,0 – quanto ao aspecto temporal de sustentação dessas medidas ao longo do tempo.

A seguir apresentamos fatores potencialmente explicativos que foram levantados como hipóteses e organizados em formato de variáveis em um banco de dados para o teste empírico.

- 1) Situação epidemiológica (casos e óbitos) e ocupação das Unidades de Tratamento Intensivo (UTIs): as condições epidemiológicas deveriam ser, a princípio, um fator que explicaria a adoção de medidas de rigidez

6. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>>.

ou de flexibilização. Para isso, organizamos dados sobre o número de casos e de óbitos<sup>7</sup> por covid-19. Uma hipótese é que, no início da pandemia, essas condições afetaram todas as UFs – especialmente o primeiro caso e/ou o primeiro óbito na UF – e todos os governos estaduais adotaram medidas mais restritivas. Após isso, a flexibilização das atividades econômicas pode estar associada à queda no número de casos/óbitos diários de cada estado.

Hipótese: quanto maior a tendência de aumento no número de casos e/ou óbitos por covid, maior será a rigidez na adoção de medidas de isolamento social pelos governadores.

- 2) Efeito das datas festivas sobre comércios e pressão de associações comerciais e empresariais para flexibilização das medidas: a premissa aqui é que, com o estrangulamento da arrecadação fiscal dos governos estaduais devido às medidas restritivas, os governos passariam a flexibilizar o comércio especialmente em datas e/ou períodos que são tipicamente associados à maior compra. Essa flexibilização seria também resultado de pressões políticas de associações de classe (comerciais e outras) para algum tipo de flexibilização devido aos elevados custos de fechamento. Os dados organizam os dias do “efeito datas festivas sobre comércio” e atribui-se, no banco de dados, valores binários (0 ou 1) para os dias anteriores até o dia do evento, da seguinte forma: Semana Santa, de 6 a 12 de abril de 2020; Dia das Mães, de 4 a 10 de maio de 2020; festas de final de ano e pré-confraternizações, de 10 de dezembro de 2020 a 4 de janeiro de 2021; e período do Carnaval, de 11 a 17 de fevereiro 2021.

Hipótese: em datas festivas tradicionalmente associadas à compra de presentes (Páscoa, Dia das Mães, Natal etc.) serão adotadas medidas menos rígidas pelos governadores (maior flexibilização).

- 3) Efeito das eleições municipais na flexibilização: um argumento geral é que a campanha eleitoral teria estimulado as aglomerações. Esse argumento, ainda que possa ser válido, não explicaria, por si só, as decisões de governadores. A premissa que estabelecemos como possível relação causal é que, com o início das campanhas eleitorais municipais, não apenas candidatos a prefeito e vereadores teriam interesse em maior flexibilização na circulação como também governadores, no papel de cabos eleitorais ou interessados em apoiar candidatos específicos. Uma outra possível derivação dessa lógica seria evitar a pecha de governador que fecha o comércio e produz desemprego e fome, justamente em

---

7. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br>>.

momento eleitoral. Onde o embate político entre o governador e o prefeito é patente, especialmente se for na capital – são de campos políticos opostos – isso poderia ser também um fator que induziria o governador a flexibilizar. O efeito eleições foi medido atribuindo valores binários (0 e 1) para o período entre o início da permissão para propaganda eleitoral (27 de setembro) até o final do 2º turno (29 de novembro).

Hipótese: o início da campanha eleitoral favorecerá a redução na rigidez das medidas adotados pelos governadores.

- 4) Efeitos do Auxílio Emergencial: os efeitos esperados do pagamento do Auxílio Emergencial variam (Batista, 2020; Grin, 2020; Marengo e Ten Cate, 2021). Um argumento afirma que os governadores sentir-se-iam mais confortáveis em aumentar a rigidez nas medidas após o pagamento do auxílio na medida em que, com a parcial reposição da renda, seria possível se isolar. Em outra perspectiva, o aumento de renda em circulação teria o efeito contrário: exerceria pressão nos governadores para flexibilizar as regras do comércio. Para medir esse efeito, registrou-se no banco de dados o período de pagamento do auxílio (de 5 de abril a 23 de dezembro) por dia, de forma binária (0 ou 1).

Hipótese 1: o início do pagamento do Auxílio Emergencial vai permitir que governadores aumentem regras de isolamento social.

Hipótese 2: o início do pagamento do Auxílio Emergencial está associado à redução na rigidez das medidas adotadas pelos governadores com vistas a reabrir o comércio.

- 5) Baixa na arrecadação fiscal e flexibilização das medidas: a premissa aqui, associada às anteriores, é que, conforme os efeitos da suspensão de atividades econômicas começam a ter efeito negativo na arrecadação fiscal, especialmente a tributária, dos governos estaduais, estes passam a adotar medidas de flexibilização. Para isso, incluímos no banco de dados a variação nas receitas correntes trimestrais nas UFs, distinguindo também entre a variação da receita tributária e transferências correntes da União *per capita*.

Hipótese: quanto maior a queda na arrecadação fiscal *per capita* nos estados ou no Distrito Federal, maior será a adoção de medidas de flexibilização de atividades econômicas.

- 6) Padrões decisórios diferentes por grandes regiões: o debate, nesse caso, está bastante associado aos governos da região Nordeste, que atuariam de modo coordenado com relação às medidas de isolamento social,

especialmente influenciados pelo Consórcio Nordeste (Linhares, Ramos e Messenberg, 2020; Clementino *et al.*, 2020; Perez e Santana, 2020; Sandes-Freitas *et al.*, 2021), mas também por outros fatores. Nossa premissa é que se espera variação regional na rigidez das medidas adotadas pelos governadores devido a: i) padrão de evolução da infecção diferente nas diferentes regiões e nos estados; e ii) nos estados, em uma mesma região que tivesse maior integração, como é o caso dos estados nordestinos, todos pertencentes ao Consórcio Nordeste, haveria maior interação entre os gestores, tendo como resultado maior troca de informações, experiências e aprendizados. Para isso, registramos no banco de dados o pertencimento de cada UF em uma das cinco Grandes Regiões como adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

Hipótese 1: a rigidez das medidas de enfrentamento em uma mesma região tende a variar menos do que entre as regiões.

Hipótese 2: a rigidez das medidas adotadas pelos governadores do Nordeste tende a variar menos do que em outras regiões.

- 7) Alinhamento político do governador frente ao governo Bolsonaro e adoção de medidas de rigidez: a disputa política entre o presidente Jair Bolsonaro e os governadores com relação à adoção de medidas de isolamento social é amplamente conhecida. O presidente da República sempre se posicionou, publicamente, contra qualquer medida não farmacológica com o argumento de que os impactos sociais e econômicos seriam maiores do que os da própria pandemia. Associado a isso, o presidente passa a atribuir aos governadores a responsabilidade pela crise sanitária e social do país como resultado de medidas equivocadas para combater a pandemia. A premissa aqui é que o discurso presidencial afeta a percepção dos cidadãos sobre a pertinência ou não de adotar medidas restritivas de circulação de pessoas e que atinjam as atividades econômicas de modo a se tornar uma disputa que leva a escolhas políticas. Nesse sentido, testamos se o tipo de alinhamento político do governador ao presidente da República seria um fator que explicaria o nível de rigidez das medidas de isolamento social adotadas pelos governadores. Pereira, Oliveira e Sampaio (2020), por exemplo, não encontram fatores políticos associados às decisões dos governadores frente à pandemia. Para isso, construímos uma classificação do posicionamento político dos governadores frente ao governo Bolsonaro: alinhado ao governo, neutro e oposição. Para classificar cada governador, fizemos um levantamento de notícias em jornais e validamos os resultados com pesquisadores

especialistas em cada UF, que produziram as análises dos boletins dos governos estaduais frente à pandemia, realizados pela Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) (Santana, 2020a; 2020b; 2020c; 2021). As análises de alinhamento político foram registradas no banco de dados diariamente de modo binário (0 = oposição ou neutro e 1 = alinhado ao governo Bolsonaro). Quando um governador muda a sua posição política frente ao governo Bolsonaro, alteramos a classificação no dia em que tal mudança torna-se pública (caso do Rio de Janeiro, por exemplo).

Hipótese 1: governadores mais alinhados ao presidente tendem a adotar medidas menos rígidas (flexíveis).

Hipótese 2: governadores menos alinhados (ou opositoristas) ao presidente tendem a adotar medidas mais rígidas (restritivas).

### 3.2 Organização do banco de dados e associações e correlações gerais

O índice proposto pelo Ipea (Moraes, 2020) foi confrontado com a série temporal de casos e óbitos na pandemia. Para esse fim, o valor de agregação entre os diferentes bancos de dados foram as datas. Com esse ponto de convergência entre os bancos de dados é possível correlacionar outras variáveis levantadas. No caso do índice, são somadas as pontuações de todos os itens levantados para aquela data e consideradas as médias para manter a proporção do índice. A escala de 0 a 10 do índice é ajustada ao mínimo (0) e ao máximo (10) de casos ou óbitos do estado a ser avaliado. Dessa forma, o índice pode ser comparado como um indicador e verificado se os graus atribuídos aos níveis de rigidez adotados têm associação com o aumento ou redução do número de casos e de óbitos. Definidos os intervalos da escala para fins de comparação, foram adicionados períodos de interesse das hipóteses relacionadas às eleições e datas festivas que movimentaram o comércio entre as UFs. Também foi verificado o perfil do índice Ipea contra as variáveis do banco de dados organizado pelos autores deste artigo,<sup>8</sup> no nível Brasil.

O banco de dados organizado agregou as colunas das variáveis e o índice geral criado por Moraes (2020) e o estratificou em novas entradas por regiões do Brasil. Foram adicionadas colunas com informações sobre a receita dos estados, partidos dos governadores e colunas binarizadas para as conjecturas levantadas, sendo atribuído 0 para todo o período observado e 1 quando a hipótese de interesse fosse verdadeira. Para unificação e visualização dos bancos de dados do grupo, de casos e óbitos do governo federal, de leitos de UTI do sistema de informação de vigilância epidemiológica (Sivep) e do Google Mobility foi utilizada a ferramenta Power BI.<sup>9</sup>

8. Painel restrições dos governos estaduais e enfrentamento da covid-19. Disponível em: <[bit.ly/RestricoesCovid](http://bit.ly/RestricoesCovid)>.

9. Business intelligence.

Essa abordagem foi efetuada para as seis variáveis que compõem o índice e as UFs, sendo também agregadas em suas respectivas regiões para ver possíveis reflexos dos blocos. As variáveis que compõem o índice têm uma escala de 0, 1 ou 2. Então, todas as vezes que são trazidas comparações com outras variáveis, a escala permanece nessa faixa.

Considerando nosso banco de dados, foi feito, inicialmente, um cruzamento entre todos os subíndices do Ipea, de modo a termos uma visão geral da normatização dos governadores para diferentes atividades ao longo do período. Como se observa na tabela 1, as atividades industriais foram as que menos foram objeto de medidas restritivas pelos governadores: em 94,6% do tempo, entre março de 2020 e março de 2021, as indústrias registraram um valor 0 no índice Ipea, ou seja, nenhuma restrição. Consequentemente, isso nos permite dizer que a normatização das indústrias tem baixa influência como variável explicativa da aderência ao *lockdown* necessário e esperado.

TABELA 1

**Proporção de tempo das normatizações de atividades econômicas e sociais por nível de medidas decretadas pelos governadores (mar./2020-mar./2021)**  
(Em %)

Subíndices (atividades) <sup>1</sup>	Nível de rigidez das medidas		
	0	1	2
V1_eventos	1,8	81,9	16,3
V2_restaurantes	38,6	40,5	20,9
V3_comércio	47,9	41,3	10,9
V4_indústria	94,6	4,0	1,4
V5_aulas	2,2	34,8	63,0
V6_transportes	52,9	40,8	6,3

Fonte: Moraes (2020).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Índice de medidas legais de distanciamento social.

No outro extremo, aulas em escolas foi a atividade que mais permaneceu rígida ao longo do período: 63% do tempo na escala de maior pontuação do índice Ipea (valor 2). Eventos e funcionamento de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos também apresentaram maior estabilidade de decisão: em 82% do tempo ficaram em um nível médio de rigidez (valor 1).

As atividades que mais variaram no período de um ano foram: restaurantes, bares e assemelhados, comércio e lojas (não essenciais) e transporte (intermunicipal e interestadual). No caso dos transportes, na maior parte do tempo (52,9%) não foram objeto de nenhuma medida restritiva pelos governadores (valor 0 no índice), ainda que tenha sido adotado algum tipo de restrição (valor 1) em 40,8% do

período analisado. Também chama atenção o caso do comércio não essencial. Ao contrário do que se poderia supor, quase na metade do tempo (47,9%) não foram adotadas restrições ou foram totalmente flexibilizadas as regras de funcionamento desse ramo de atividade, sendo rara a adoção de medidas muito rígidas pelos governadores (valor 2), com ocorrência em apenas 11% do período analisado.

Algo similar também é observado com relação ao fechamento ou abertura de restaurantes, bares e assemelhados: medidas mais restritivas, com valor 2, foram adotadas pelos governadores na menor parte do tempo, em 20,9%. No caso desse ramo de atividade, o mais frequente é se ter uma rigidez intermediária (40,5%), mas também se destaca o fato de que, em 38,6% do tempo, os governadores revogaram as medidas de restrição. Esse resultado é curioso, tendo em vista que foram esses dois setores (comércio e restaurantes) os que mais ganharam atenção pública sobre os efeitos negativos das medidas de restrição adotadas pelos governadores na sustentabilidade econômica de suas atividades. Isso sugere que, de fato, alguns governadores podem ter atendido às demandas desses setores produtivos. À frente, exploraremos com mais profundidade essa possibilidade. Os dados também revelam a situação de “abre e fecha” frequente que foi observada no caso das atividades de bares, restaurantes e assemelhados, o que, para alguns especialistas, impediu a adoção de medidas de isolamento social efetivas para barrar a disseminação do vírus. Essas variáveis flutuaram bastante ao longo da pandemia e nas diferentes localidades, e podem ter contribuído muito mais na redução da mobilidade que se manteve alta, de forma geral no país, mesmo em situações de alta de casos e óbitos. Exploramos mais à frente a associação das medidas dos governadores e mobilidade.

Sintetizando, as variáveis indústrias, escolas e datas festivas tiveram maior estabilidade ao longo do tempo, ao passo que o mesmo comportamento não ocorreu em relação às variáveis transportes, comércio e bares e restaurantes. Ainda foi possível verificar as variáveis que tinham associações espúrias, ou seja, com informação relevante para demonstrar que não tiveram maior reflexo na adoção de medidas mais rígidas no enfrentamento à pandemia. Uma forma direta de mensurar essas variáveis foi considerar a frequência de eventos 0, 1 ou 2 para cada uma delas, como apresentado na tabela 1, caso em que se destacam, respectivamente, indústrias, eventos e aulas, sendo a variável aulas, entre todas as atividades, a que efetivamente apresentou situação próxima de *lockdown* majoritário na primeira onda da pandemia.

Em termos de uma análise global de todas as variáveis, não foram verificadas correlações diretamente significativas, fator que sofre influência dos valores binários (0 ou 1), que apresentaram pouca flutuação em suas médias na série temporal. Além disso, ainda que não seja nosso objetivo detalhar todas as associações,

merecem destaque as variáveis que apresentaram correlação fraca com as demais variáveis, a partir de uma análise do coeficiente de Pearson: indústrias; receitas corrente, tributária e por transferência corrente *per capita*; efeito das datas festivas; e pagamento do Auxílio Emergencial. Porém, como veremos adiante, é possível que essas condições exerçam, sim, influência na tomada de decisões dos governadores – no que se refere à abertura ou ao fechamento de atividades –, mas a metodologia aqui escolhida pode não ser a mais adequada para captar esses fenômenos e suas especificidades.

#### **4 ANÁLISE EXPLORATÓRIA EMPÍRICA: PADRÕES DE DECISÃO DOS EXECUTIVOS ESTADUAIS NA PANDEMIA**

Esta seção apresenta os resultados das análises empíricas na seguinte ordem: i) padrões temporais de adoção das medidas pelos governadores e efeitos no comportamento coletivo em termos de mobilidade; ii) padrões adotados por área de atividade econômica ao longo do tempo; iii) padrões regionais de decisão a partir de análises por UF e tipo de alinhamento político em relação à Presidência, de modo associado; e iv) alinhamento político ao governo Bolsonaro como fator explicativo de padrões decisórios em comparação à localização regional das UFs.

##### **4.1 Padrões temporais das medidas de isolamento social tomadas pelos governadores na pandemia**

O gráfico 1 apresenta a variação ao longo do tempo do índice de rigidez do Ipea e do índice de mobilidade do Google,<sup>10</sup> utilizado aqui como uma *proxy* para medir a efetividade ou não das medidas de isolamento e distanciamento social adotadas pelos governadores. Trata-se de uma primeira observação para verificarmos se as medidas de isolamento aplicadas por esses gestores tiveram impactos sobre o comportamento dos indivíduos de modo agregado.

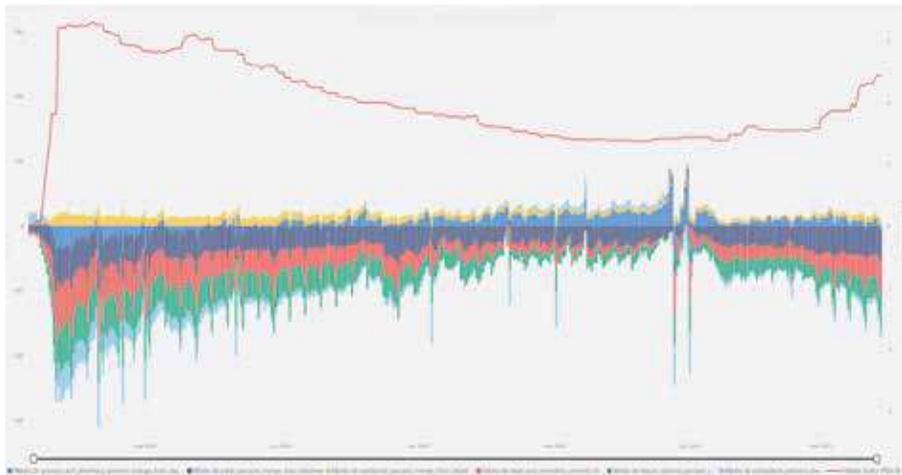
Percebemos uma associação inversamente proporcional no tempo entre os dois indicadores, ou seja, as medidas de restrição/isolamento adotadas pelos governadores tiveram, sim, impactos sobre a mobilidade dos cidadãos, o que representa algum grau de efetividade. Visualizar a representação das séries temporais do índice de rigidez do Ipea somente em escala positiva (linha vermelha) e os dados de mobilidade do Google com escalas negativas e positivas (barras coloridas) enfatiza como o aumento da rigidez reduziu a mobilidade em relação ao marco pré-pandemia referente ao 0 no eixo *y*. Dessa forma, a adoção de medidas mais restritivas significou uma diminuição na mobilidade; e, inversamente, quando as medidas se apresentavam menos rígidas ou foram flexibilizadas verifica-se

10. Para mais informações, ver o conteúdo disponível em: <<https://www.google.com/covid19/mobility/>>.

um aumento da mobilidade ou uma diminuição do distanciamento social. Barberia *et al.* (2021), adotando metodologia diferente, também encontraram adesão moderada às medidas de isolamento dos estados.

#### GRÁFICO 1

##### Evolução temporal do índice Ipea versus Google Mobility (10 mar./2020-28 mar./2021)



Fonte: Painel restrições dos governos estaduais e enfrentamento da covid-19. Disponível em: <[bit.ly/RestricoesCovid](https://bit.ly/RestricoesCovid)>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ao se considerar a adoção de medidas restritivas por parte dos governadores, o gráfico 2 permite mapear períodos de tempo em relação à evolução do número de casos de contaminação e de óbitos por covid-19. O primeiro período inicia-se em março de 2020 e é caracterizado pela adoção de medidas mais rígidas em praticamente todos os estados da Federação, independentemente das condições epidemiológicas locais. Entre os dias 13 e 23 de março, o índice Ipea passou de 0,15 para 6,46, alcançando o valor de 6,61 em 7 de abril de 2020 – o maior valor observado para todo o período considerado. Cabe ressaltar que o emprego de duas casas decimais para os dados do índice Ipea não representa a sensibilidade do indicador, apenas serve ao propósito de diferenciar as nuances encontradas em uma escala reduzida.

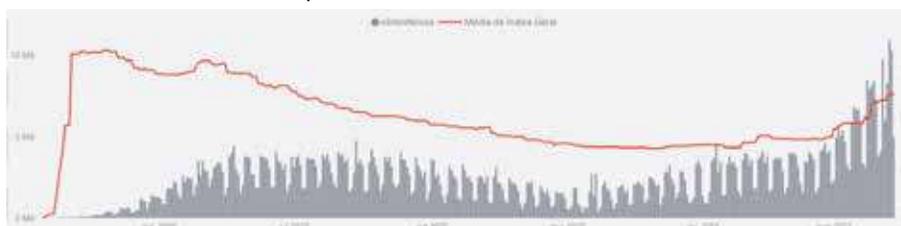
## GRÁFICO 2

## Série temporal de casos e óbitos de covid-19 versus índice Ipea

## 2A – Casos versus índice Ipea



## 2B – Óbitos versus índice Ipea



Fonte: Painel restrições dos governos estaduais e enfrentamento da covid-19. Disponível em: <[bit.ly/RestricoesCovid](http://bit.ly/RestricoesCovid)>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Contudo, a partir de maio de 2020, os governadores passaram a adotar medidas de flexibilização das atividades não essenciais. O valor do índice Ipea caiu de 6,20 em 23 de maio para 6,09 em 31 de maio. A tendência de flexibilização dos decretos de distanciamento e isolamento social caracteriza o que entendemos como segundo período de regulamentações, com início no final de maio. O valor do índice de rigidez do Ipea no primeiro dia de junho é de 5,74, e a queda é constante até o dia 7 de dezembro (2,75).

O terceiro momento relativo às medidas de rigidez adotadas pelos estados inicia-se no dia 15 de dezembro e é caracterizado por uma ampliação constante, porém em velocidade mais lenta (inclinação da curva), do valor do índice do Ipea. No dia 16 de dezembro, o índice apresenta o valor de 2,81 e sobe gradualmente nos meses de janeiro, fevereiro e março, alcançando 4,89 em 28 de março de 2021. A subida gradual das medidas de rigidez adotadas pelos governadores entre dezembro de 2020 e março de 2021 é explicada, em parte, pelo fato de que a piora dos indicadores epidemiológicos ocorreram em momentos diferentes nos diversos estados<sup>11</sup> e com a identificação de uma nova variante mais transmissível do vírus, a P.1, identificada em meados de novembro de 2020 (Naveca *et al.*, 2021).

11. O estado do Amazonas foi um dos primeiros a apresentar aumento no número de casos e de mortes. Em janeiro de 2021, o sistema de saúde local entrou em colapso, e o estado sofreu com uma crise de desabastecimento de oxigênio medicinal (Fiocruz, 2021).

De qualquer modo, a adoção de medidas de isolamento foi tardia frente aos dados epidemiológicos e só tomam maior vulto a partir de meados de janeiro de 2021, isto é, após as festas e os recessos (férias) de final de ano.

A evolução temporal do gráfico 2 também sugere que o crescimento no número de casos confirmados de covid-19 a partir de meados de novembro de 2020 não foi seguido por medidas de contenção da mobilidade coletiva. Dito de outra forma, governadores parecem ter tomado decisões de aumentar a rigidez, nesse terceiro período, com base no aumento de óbitos e não de casos, o que parece sugerir certa resistência a adotar medidas impopulares e fortemente criticadas pelo presidente da República como causadoras da piora das condições socioeconômicas da população. Nesse sentido, mesmo com evidências claras de que casos e óbitos estavam em franco crescimento, as medidas de contenção social tomadas foram muito demoradas e em um nível de rigidez muito menor quando comparado ao primeiro período de normatização (entre março e maio de 2020) quando, ao contrário, a disseminação do vírus ainda estava no seu início e em patamares baixos.

Cabe destacar que a flexibilização das medidas de isolamento social, que se inicia de modo mais generalizado ao final de maio de 2020, também ocorre em desalinhamento com os indicadores epidemiológicos. O país alcançou o pico de casos e mortes por covid-19 no início de junho, apresentando altos números de casos e de mortes durante dois meses (platô). Esse período é considerado como a primeira onda da doença no país.

O comportamento dos governadores parece estar de acordo com a caracterização do enfrentamento da pandemia proposto por Nunes *et al.* (2020) em relação à forma como os gestores municipais enfrentaram a pandemia. O que se percebe é que tanto os prefeitos quanto os governadores transitam de uma política de enfrentamento à doença para uma política de convivência com a doença.

Em suma, o primeiro período de tomada de decisão dos executivos estaduais é caracterizado pela adoção de medidas mais rígidas de isolamento e distanciamento social (de março a maio de 2020), independentemente das condições epidemiológicas locais (política de enfrentamento). O segundo período – entre maio e dezembro de 2020 – distingue-se pela reabertura gradual de atividades consideradas não essenciais em meio a piora dos indicadores epidemiológicos (primeira onda). A partir de dezembro de 2020, as ações dos governadores se dão de forma reativa diante da piora do número de casos e de óbitos (política de convivência), e medidas mais efetivas acabam sendo tomadas tardiamente.

#### 4.2 Padrões adotados pelos governadores por área de atividade econômica e social ao longo do tempo

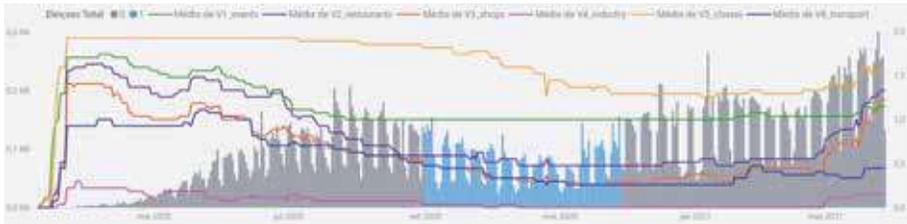
O objetivo desta subseção é nos atermos aos dados desagregados pelos subíndices criados por Moraes (2020) para as diferentes atividades econômicas e sociais. Os valores que cada subíndice pode receber são 0, 1 ou 2. Desse modo, os valores apresentados a seguir se referem à média das decisões de todos os governadores, no dia a dia. O gráfico 3 apresenta as seis variáveis que compõem o índice final ao longo de todo o período em análise.

A suspensão da realização de eventos, assim como o funcionamento de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos são os indicadores da primeira variável (verde) no gráfico 3. Os governadores, de uma forma geral, conseguiram manter medidas restritivas, atingindo 1,74 em abril, mas com medidas de flexibilização seguidas até o final de julho, momento em que a estabilização (1,0) dura um longo período, entre 27 de julho e 18 de janeiro de 2021. Após esse período, há um enrijecimento pequeno e com pouca variação até o final de março, quando atinge 1,22.

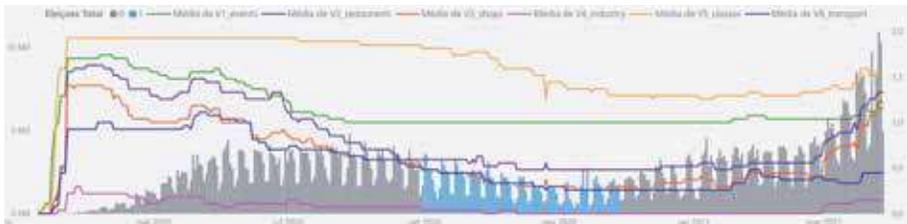
#### GRÁFICO 3

#### Casos e óbitos por covid-19 – período de eleições em destaque e variáveis Ipea

##### 3A – Casos versus variáveis índices Ipea



##### 3B – Óbitos versus variáveis índices Ipea



Fonte: Painel restrições dos governos estaduais e enfrentamento da covid-19. Disponível em: <[bit.ly/RestricoesCovid](https://bit.ly/RestricoesCovid)>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A segunda variável (lilás) compreende medidas de suspensão de atividades em bares, restaurantes e similares. O enrijecimento e flexibilização das medidas ocorrem de forma bastante dinâmica ao longo de todo o período. A maior rigidez

ocorreu no início da pandemia, entre os dias 1<sup>o</sup> e 8 de abril, atingindo o valor de 1,63. Após esse período, as flexibilizações passam a ocorrer com maior frequência e se estabilizam entre os dias 13 de outubro e 17 de dezembro, mantendo-se de forma constante em um patamar baixo, de 0,48. Novas variações são observadas até o dia 19 de janeiro de 2021, momento em que restrições mais rígidas passam a ser adotadas no setor, atingindo o ápice de 1,33 em 28 de março de 2021. O que chama atenção nesse caso é que somente no final de fevereiro de 2021 as medidas de restrição de restaurantes, bares e assemelhados ganharam volume significativo.

As atividades de estabelecimentos comerciais e de serviços em geral – não essenciais – foram suspensas (laranja escuro), mas com baixa rigidez ao longo do tempo em comparação às outras atividades. As exceções ocorrem no início da pandemia (final de março e início de abril), com a maior rigidez de todo o período: 1,41. A partir de 8 de abril, flexibilizações começam a acontecer, mesmo com a situação epidemiológica apontando a gravidade da pandemia. Somente em 28 de fevereiro de 2021 novas restrições são adotadas para o setor de comércio, em correspondência com o já tardio quadro de agravamento epidemiológico no país. Ao final de março de 2021, a rigidez das medidas aumentou para 1,22, mas em patamar inferior ao mesmo período no ano anterior.

De todas as medidas adotadas, o grau de rigidez mais constante nos anos 2020 e 2021 atingiu o funcionamento de estabelecimentos educacionais, com a suspensão por um longo período de aulas presenciais, quinta variável (amarela) no gráfico 3. É a medida que, ao longo de todo o período, manteve-se mais rígida e menos flexível e sem relação com a variação do número de casos e óbitos. Ao final de março de 2020, a medida atingiu a maior rigidez (1,93), mantendo-se constante até 5 de julho de 2020.

Para alguns analistas, essas respostas dos governos foram adequadas, especialmente diante do desconhecimento do comportamento do vírus. Problemas estruturais para garantir a implementação de protocolos seguros de distanciamento, ventilação no ambiente e segurança para os profissionais da escola foram considerados. Para outros, porém, o descolamento da dinâmica epidemiológica, com a decisão de fechamento das escolas associado ao que seria uma baixa capacidade de contaminação no ambiente escolar e aos efeitos sociais duradouros e negativos para o aprendizado escolar, não justificaria a decisão de manter as escolas fechadas por todo o período.

De fato, é notável que essas interpretações divergentes marcaram a disputa narrativa sobre a adequação ou não do fechamento das escolas na pandemia. Muitas famílias e donos de escolas privadas iniciaram pressão sobre os governos para o retorno das aulas presenciais. A partir de julho de 2020, alguns estados iniciaram flexibilizações, garantindo a abertura com capacidade reduzida, o que

beneficiou especialmente os estudantes de instituições do ensino privado. Em 26 de outubro, observou-se a maior flexibilização do período, atingindo 1,26. Desde então, a medida se manteve relativamente estável e com pouca variação até março de 2021.

Nos estados em que houve retorno às aulas, foram estabelecidos protocolos sanitários e regras que limitam o número de estudantes nos ambientes escolares. A maior parte dos estudantes da rede pública de ensino no país, porém, manteve-se no ensino não presencial.

Uma das atividades que mais tem impacto na contenção da contaminação é o transporte de passageiros – variável 6, cor azul no gráfico 3. Note-se, entretanto, que a variável trata apenas da normatização estadual com relação ao transporte intermunicipal ou interestadual, uma vez que a competência para adoção de medidas para o transporte intraurbano municipal é dos municípios, onde ocorre diariamente a maior mobilidade. Compete, assim, aos governos estaduais a adoção de restrições ou suspensão de transporte entre municípios e na entrada e saída dos estados. Convém observar que essa é uma atividade que, pela sua natureza, se beneficiaria de estratégias coordenadas nacionais ou regionais na medida em que os governos estaduais podem apenas normatizar as fronteiras de suas próprias jurisdições e não podem impor suas decisões a outros estados, mesmo que vizinhos.

Entre os meses de março e maio de 2020 foram adotadas medidas mais rígidas com relação ao transporte interestadual e intermunicipal, que atingiram 1,11 entre 22 e 25 de maio. Com o aumento do número de casos e óbitos, era esperado que os governos adotassem medidas mais rígidas por um longo período de tempo. Entretanto, o que se observa é justamente o oposto: a flexibilização passa a ser constante e atinge o menor nível (0,26) em novembro de 2020. O endurecimento das medidas no transporte volta a ocorrer em janeiro de 2021, mas de forma modesta. Pode-se supor que com a reabertura de outras atividades econômicas, impõem-se como condição a liberalização dos serviços de transporte coletivo.

Em síntese, as atividades de comércio não essencial e transporte interestadual e intermunicipal foram flexibilizadas pelos governadores de estado de modo rápido e constante a partir de junho de 2020, a despeito das condições epidemiológicas adversas. De modo similar, ainda que em patamares de menor flexibilização, comparativamente, restaurantes, bares e assemelhados também receberam permissão para reabrir, ainda que com vários tipos de protocolos de biossegurança definidos. Embora não tenhamos encontrado correlações estatísticas fortes com os feriados nacionais, chama atenção a coincidência temporal de reabertura de lojas e comércio especificamente ao redor do Dia das Mães (início de maio) e, em menor medida, na Páscoa (início de abril). Um estudo mais específico sobre isso poderia testar as hipóteses de que a decisão de flexibilização dessas atividades pode

ser resultado tanto da pressão das associações comerciais quanto da necessidade de se aumentar a arrecadação tributária dos governos estaduais.

Deriva dessa última observação que as eleições municipais de 2020 (ver período eleitoral em destaque na cor azul no gráfico 3) não parecem ter sido um fator explicativo para a diminuição das medidas de rigidez pelos governadores, dado que tais flexibilizações – notadamente para comércio, transporte e bares e restaurantes – já haviam sido iniciadas anteriormente e estavam em uma trajetória descendente antes do início das campanhas eleitorais. Em outras palavras, ainda que o período da campanha eleitoral coincida com a diminuição das regras de isolamento social, esse fator sozinho não parece explicar tal tendência. No entanto, é possível especular que a disputa ideológica entre governadores e candidatos à prefeitura, especialmente nas capitais, possa ter tido alguma influência na adoção de medidas de flexibilização, influenciada pela disputa narrativa de que as medidas de contenção dos governadores estariam gerando impactos negativos em termos de renda e sobrevivência, uma das teses defendida pelo governo Bolsonaro. Não temos dados para responder a essa questão, mas nos parece mais plausível que os governadores tenham tomado as decisões de flexibilização em resposta às demandas de associações empresariais para a reabertura das atividades.

### 4.3 Regiões e alinhamento político ao governo Bolsonaro

Alguns autores (Fernandez e Pinto, 2020; Perez e Santana, 2020; Sandes-Freitas *et al.*, 2021b) apontam que haveria tomada de decisões coordenadas no caso das regiões Nordeste e Norte, o que seria explicado pela formação dos respectivos consórcios regionais. O que nos interessa, primeiramente, é verificar se há padrões regionais para a tomada de decisão dos governadores. Assim, descrevemos o padrão decisório dos estados no interior de suas respectivas regiões e, em seguida, fizemos uma análise que inclui, além da região, o tipo de alinhamento político do governador em relação ao governo Bolsonaro. A ideia aqui é testar, conjuntamente, se oposição ou alinhamento ao governo federal combinado com a região permitem inferir o tipo de decisão tomada pelos governadores.

O gráfico 4 mostra as médias do índice de medidas de isolamento social por região. Os estados da região Nordeste (linha amarela) adotaram medidas mais rigorosas em comparação a outras regiões. Os valores mais altos de restrição para a região ocorreram em 31 de maio de 2020, com um índice médio de 7,68. A partir dessa data, os governos nordestinos passaram a flexibilizar suas normas de tal modo que os níveis de rigor passaram a convergir com os de outras regiões do país a partir de 6 de outubro de 2020 até o final do período aqui analisado. Em outras palavras, na segunda onda da contaminação, os estados do Nordeste já não tinham um padrão de adoção de medidas mais restritivas em comparação ao restante das regiões ou outros estados. Com a importante exceção do estado da

Bahia, os estados do Nordeste tenderam a adotar medidas restritivas mais altas e sustentadas ao longo de todo o período analisado. Piauí e Ceará apresentaram as maiores médias de medidas restritivas: 5,69 e 5,05, respectivamente, para todo o período, seguidos por Pernambuco (4,91), Sergipe (4,71), Paraíba (4,50), Rio Grande do Norte (4,33), Alagoas (4,32), Maranhão (4,27) e Bahia (3,48). A região Nordeste, assim, apresenta alta homogeneidade de decisões com tendência a adotar maior rigor nas medidas de isolamento social ao longo do tempo.

GRÁFICO 4

**Brasil e Grandes Regiões: medidas legais de distanciamento social adotadas pelos governadores (10 mar./2020-28 mar./2021)**



Fonte: Painel restrições dos governos estaduais e enfrentamento da covid-19. Disponível em: <[bit.ly/RestricoesCovid](http://bit.ly/RestricoesCovid)>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No outro extremo, os estados da região Centro-Oeste (linha azul escuro) foram os que adotaram, em média, menor rigor em termos de isolamento social durante todo o período. O pico das medidas mais restritivas (6,05) ocorreu em 30 de março de 2020. A partir dessa data, o rigor passa a diminuir e atinge, praticamente, um platô (por volta de 2,70) entre 27 de julho de 2020 e 28 de fevereiro de 2021. Nessa região houve maior variação entre as UFs e também um caso desviante: Goiás tendeu a adotar medidas mais restritivas comparativamente – na média, 4,77, índice similar ao adotado em alguns estados do Nordeste, como visto anteriormente. Distrito Federal (3,76) e Mato Grosso (3,57) adotaram restrições mais típicas da região. Já Mato Grosso do Sul foi o estado que adotou as menores restrições, não apenas da região como de todo o país: média de 1,85. Mesmo com o aumento de casos e óbitos em meados de dezembro, o governo desse estado não aumentou suas medidas restritivas. Somente a partir de 26 de março de 2021

que o índice de medidas para o isolamento social aumentou para 5,0. A região Centro-Oeste, dessa forma, apresentou maior heterogeneidade nas decisões de seus governadores frente à pandemia.

A região Norte (em lilás) foi a segunda a adotar medidas mais rigorosas entre todas as regiões do país. O pico (6,90) ocorreu por volta de 23 de maio de 2020 e, a partir de meados de junho, os governadores iniciaram as flexibilizações de normas, que permaneceram baixas até 28 de dezembro de 2020. Em seguida, em 20 de janeiro de 2021, teve reinício a adoção de medidas restritivas (4,74).

As respostas dos governos estaduais da região Norte estão fortemente associadas às curvas de óbitos por covid-19, e não de casos, por exemplo, o que sugere que as respostas foram reativas à situação epidemiológica, isto é, não foram tomadas medidas antes da aceleração do contágio. O estado do Tocantins foi o que adotou as menores medidas restritivas: média de 2,60 pontos. Mesmo com o aumento de óbitos por covid-19 entre o final de julho e outubro de 2020, medidas de maior rigor não foram tomadas, em um padrão semelhante ao de Mato Grosso do Sul. O restante dos estados da região adotou medidas mais restritivas, nesta ordem: Amapá (média de 3,96), Roraima (4,00), Pará (4,22), Rondônia (4,51), Amazonas (4,62) e Acre (5,03). Os destaques são o caso do Acre, com as medidas mais rigorosas ao longo de todo período; e o caso do Amazonas, pela dramaticidade da crise sanitária pela qual o estado passou.

Verifica-se, ainda, a partir do índice de medidas de isolamento social, que o Amazonas tem momentos de idas e vindas, como, em 26 de outubro de 2020, quando foram adotadas medidas mais rígidas para, no dia seguinte, serem revogadas. O mesmo ocorreu entre 28 de dezembro de 2020 e 11 de janeiro de 2021: aumentou-se o rigor e, em seguida, retornou-se aos patamares pré-segunda onda, de novembro de 2020. Ao que tudo indica, esses movimentos estiveram associados à pressão do comércio local para revogação das medidas restritivas decretadas pelo governador. Assim, é possível dizer que a região Norte tem relativa homogeneidade nas suas decisões, em nível menor que a região Nordeste, porém mais alto comparativamente às outras regiões do país.

A região Sudeste (em verde), por sua vez, esteve sempre abaixo da média nacional. O único período que excedeu à regra foi entre 3 de agosto e 13 de setembro de 2020, explicado, porém, pela diminuição do nível de rigidez de outras UFs, que convergeram aos patamares do Sudeste. É a região que apresenta maior variação (amplitude) nas medidas ao longo do tempo: de um pico de medidas restritivas de 6,25 até 19 de abril de 2020 para o menor valor entre todas as regiões do país, observável a partir de 5 de outubro de 2020, e atingindo o menor grau de medidas de isolamento social entre todas as regiões entre 4 de novembro e 13 de dezembro de 2020 (média de 2,30). A principal característica dessa região é ter

a mais alta homogeneidade com relação ao padrão de medidas restritivas entre todos os estados do país. Porém, diferentemente da região Nordeste, os estados do Sudeste tenderam a adotar medidas menos rigorosas de isolamento social ao longo do período. O estado de Minas Gerais foi o que adotou, na média, as menores restrições (3,26). Em seguida, vieram o Espírito Santo (3,35) – em um padrão similar ao caso da Bahia –, Rio de Janeiro (3,80) e São Paulo (4,44). Mesmo em momentos de elevação de casos e óbitos por covid-19 no Espírito Santo, o governo estadual não aumentou as medidas restritivas. São Paulo – estado do primeiro registro de caso e óbito por covid-19 no país – tendeu a adotar as medidas mais restritivas da região até o início de outubro de 2020, ainda que o pico de restrições tenha se concentrado no início da pandemia (valor máximo de 6,70 entre março e maio de 2020). O caso mais interessante, porém, é o do Rio de Janeiro. Até 7 de setembro de 2020, as medidas restritivas eram relativamente altas para a região (entre 5,0 e 5,8). Após essa data, houve intensa flexibilização, estabilizando-se em um patamar baixo (2,50), a partir de meados de setembro, sem voltar a subir mesmo com o aumento dos casos e óbitos no estado. Como veremos à frente, isto é explicado pela troca do governador. Cláudio Castro, do Partido Social Cristão (PSC), assumiu o governo do Rio de Janeiro em 27 de agosto de 2020.

Os estados da região Sul (em azul claro) têm um padrão bastante heterogêneo com relação às medidas de isolamento social. No geral, também estiveram abaixo da média nacional, com poucos períodos de exceção. O pico de medidas mais altas foi até 8 de abril de 2020, com o valor médio de 6,40. A partir dessa data houve contínua flexibilização – os estados foram os primeiros a adotar formas de reabertura das atividades –, até atingir, entre 20 de abril e 3 de junho de 2020, o menor valor no índice de rigidez do país nesse período: 4,70. Houve momentos muito curtos de aumento das restrições – como de 22 a 27 de setembro (3,90) ou entre 5 e 12 de outubro (3,90) –, o que, brevemente, posicionou a região como a de maior nível de restrição do país. Em questões de dias, porém, retornaram aos padrões anteriores de maior flexibilização das regras. Esse padrão volátil para o Sul também será observado em outro período de tempo específico. Entre 1º e 15 de março de 2021, os estados da região adotaram medidas muito acima da média nacional: 5,27 *versus* 3,64, respectivamente.

A variação intrarregional no caso dos estados da região Sul é alta. O estado do Paraná adotou baixas medidas restritivas durante todo o período (média de 2,83, com padrão similar ao do Tocantins). Santa Catarina, apesar da média baixa (3,32), tem como principal característica uma elevada variação ao longo do tempo: há momentos de altíssima restrição (9,20), como logo no início da pandemia (março e abril), e, no outro extremo, baixíssima normatização (1,70) entre novembro de 2020 e fevereiro de 2021, a despeito do crescimento de casos e óbitos por covid-19, mas coincidindo com o afastamento do governador do cargo em

meio a dois processos de *impeachment*. O Rio Grande do Sul, de modo diverso, adotou medidas mais altas de isolamento social de modo estável. O valor médio é de 4,20, similar ao caso do Acre e, em menor medida, do Ceará. A principal diferença é que o Rio Grande do Sul tendeu a adotar ao longo de todo o período medidas moderadas de forma constante, com pouca variação: um mínimo de 4,20 entre o final de outubro de 2020 e fevereiro de 2021 e um longo período com medidas altas comparativamente ao restante do país no mesmo período, entre julho e início de outubro de 2020.

Em suma, as regiões Nordeste e Norte adotaram medidas de isolamento social acima da média nacional. Em termos de padrões gerais, é possível dizer que os estados do Nordeste apresentaram alta homogeneidade, com viés de medidas mais restritivas até o início de outubro de 2020, momento a partir do qual os estados passaram a convergir para a média nacional, com baixa restrição. A exceção, durante todo o período, foi a Bahia, com índices sempre abaixo da média nacional, assim como dos estados de sua região. Em seguida, a região Sudeste tem também alta homogeneidade, porém, em sentido inverso, de menor rigor. A exceção, nesse caso, foi São Paulo que apresentou alguns períodos de maior rigor. A maior heterogeneidade, isto é, sem aparentes padrões regionais, é vista no Centro-Oeste, seguido do Sul. A região Norte tem relativa homogeneidade, exceto pelo padrão desviante do estado do Tocantins.

Uma observação final sobre a segunda onda – do final de 2020 até o período aqui focalizado (31 de março de 2021) – merece registro, ainda que os dados analisados não captem o pico de óbitos, que ocorreu por volta de abril de 2021. A partir de janeiro de 2021, o padrão decisório se alterou. Alguns estados da região Norte passaram a adotar as medidas mais rígidas, tendo em vista que a região, especialmente o estado do Amazonas, foi o primeiro a sentir os reflexos do aumento da contaminação e de óbitos da nova variante do coronavírus.

Ainda assim, as respostas dos governadores foram reativas e tardias na segunda onda, e mesmo os poucos padrões regionais observados até dezembro de 2020 desapareceram completamente. Somente a partir de meados de março de 2021 os estados tomaram medidas mais restritivas, quando a curva ascendente de óbitos já estava acelerada e já ultrapassava as marcas da primeira onda. A única exceção foi o Rio de Janeiro, que não alterou as medidas de isolamento social (2,50) no período. Tome-se o dia 15 de março de 2021 como exemplo de mudança de padrões: Alagoas e Roraima eram os estados com menor rigor (1,70), ao passo que, dessa vez, Minas Gerais (7,50), Rio Grande do Sul e Distrito Federal (6,70) foram os que adotaram o maior nível de rigidez.

#### 4.4 Alinhamento político dos governadores frente ao governo Bolsonaro

A densa descrição regional feita na subseção anterior nos permite agora explorar um fator de ordem política: em que medida o posicionamento político do governador com relação ao governo Bolsonaro explicaria os padrões distintos de medidas adotadas em termos regionais? Como apresentado anteriormente, alguns analistas levantam essa hipótese, como no estudo em que se observa forte associação entre votos em Bolsonaro nas eleições de 2018 nos municípios e maior número de mortes pela covid-19 (Xavier *et al.*, 2022).<sup>12</sup>

Tendo em vista que o governo federal, em especial na figura do presidente da República, foi um crítico das medidas de isolamento tomadas pelos governadores, a hipótese que levantamos aqui é que há diferenças entre as UFs nesse quesito. Como verificamos apenas parcialmente uma explicação regional, optamos por combinar essas duas dimensões para o teste empírico.

Como é sabido que na região Nordeste todos os governadores são de oposição ao governo Bolsonaro, buscamos saber o quanto o alinhamento político poderia ser explicativo.

Apesar de todos os governadores terem adotado algum tipo de medida de restrição da mobilidade e de atividades, como vimos anteriormente, uma primeira exploração com estatísticas descritivas (tabela 2) permite dizer que, na média, os governadores de oposição ao governo federal adotaram medidas mais altas de isolamento social (4,43). No outro extremo, os alinhados ao governo Bolsonaro tomaram medidas menos restritivas (3,69). Os governos classificados como neutros se posicionam entre os dois polos (4,01).<sup>13</sup>

TABELA 2  
**Índice de medidas legais de isolamento social adotadas pelos governadores, por tipo de alinhamento ao governo federal (20 mar./2020-28 mar./2021)**

Alinhamento ao governo Bolsonaro	Média	Mínimo	Máximo	Desvio-padrão	Número de UFs <sup>1</sup>
Oposição	4,43	0,80	10,00	1,97	14
Neutro	4,01	1,70	9,20	2,02	4
Governo	3,69	1,70	9,20	1,78	11

Fonte: Moraes (2020).<sup>14</sup>

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> O número de UFs soma mais de 27 casos, pois foram adicionadas duas mudanças no alinhamento político dos governadores no período analisado, casos do Rio de Janeiro e Mato Grosso.

12. Para mais informações, ver o artigo disponível em: <<https://www.poder360.com.br/coronavirus/cidades-em-que-bolsonaro-venceu-em-2018-tem-mais-mortes-por-covid-diz-estudo>>.

13. A definição do alinhamento político do governador se baseia nos discursos e posições políticas registrados após o início da pandemia, isto é, não refletem, necessariamente, os apoios e posicionamentos durante as eleições de 2018. A classificação resulta de uma consulta feita aos autores da publicação *Os Governos Estaduais e as Ações de Enfrentamento à Pandemia no Brasil*, da ABCP (Santana, 2020a; 2020b; 2020c; 2021) e validadas com pesquisas em portais de notícias. A lista completa dos governos e sua classificação pode ser consultada no apêndice.

14. Para mais informações, ver nota de rodapé 13.

Para cruzar as informações entre região e alinhamento político, utilizamos o método de Análise Qualitativa Comparada (Ragin, 1987) para verificar se existem combinações ou padrões recorrentes. A partir da classificação das condições de interesse em um formato booleano (0 ou 1), definimos o resultado (*outcome*) com o valor 1 se o governo estadual adotou medidas restritivas de isolamento social de tipo média e alta na maior parte do período analisado. A operacionalização desse critério, de acordo com o método, não leva em conta apenas dados quantitativos para estabelecer os valores de corte, mas, especialmente, o conhecimento qualitativo dos casos.

Optamos por criar uma “tabela da verdade” (não apresentada) e o respectivo diagrama de Venn (figura 1) para testar que tipos de associações existem entre a adoção de medidas restritivas, o alinhamento político ao governo federal (1 = governo 0 = neutro ou oposição) e a pertença a uma das Grandes Regiões. O Rio de Janeiro foi separado em dois governos: Witzel (RJ1),<sup>15</sup> como oposição ao governo federal; e Cláudio Castro (RJ2), alinhado ao governo.

Para fins de simplificação, apresentamos o diagrama abaixo, extraído do programa Tosmana, que sintetiza os resultados mais relevantes. Basicamente, o diagrama, mostra as intersecções (conjuntos) de todas as condições testadas em um espaço vetorial que resulta na proposição de “tipos” de configurações explicativas (Rubinson, 2019).

A leitura do diagrama é feita da forma descrita a seguir.

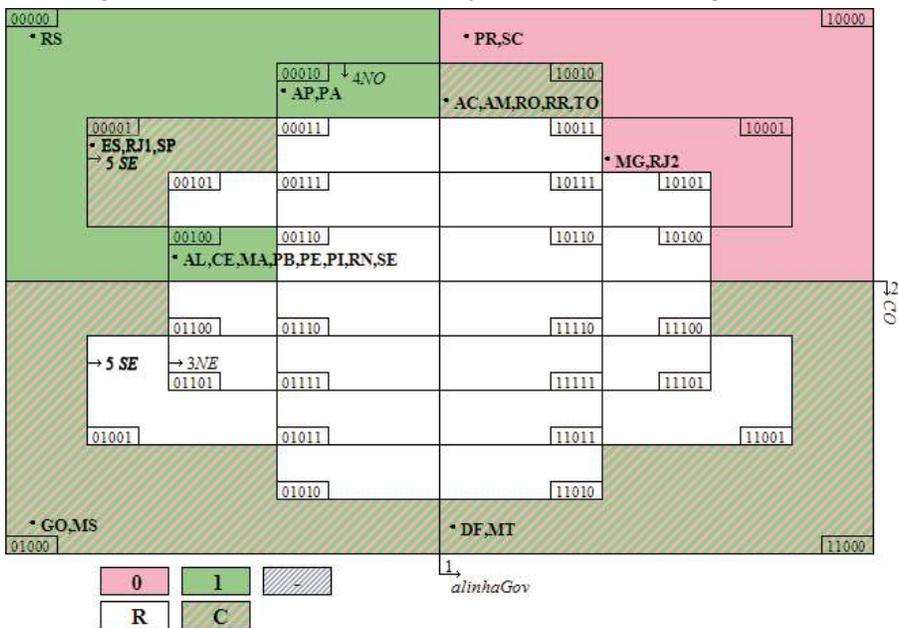
- 1) Área em cor verde sólida (*outcome* 1) significa: intersecções ou casos em que há decisão de medidas rigorosas prolongadas na mesma região. Nessa situação aparecem dois estados do Norte – Amapá (AP) e Pará (PA) – e os estados do Nordeste, excluído o caso da Bahia. De modo isolado, aparece o Rio Grande do Sul (RS). Isso quer dizer que esses são os casos em que há oposição ao governo federal e, ao mesmo tempo, adoção de medidas restritivas mais altas (onze estados).
- 2) Área em cor rosa sólida (*outcome* 0) significa que apenas Paraná (PR) e Santa Catarina (SC), na região Sul, e Minas Gerais (MG) e RJ2, na região Sudeste, são combinações consistentes, isto é, não adotam medidas duras e prolongadas, são alinhados ao governo Bolsonaro e pertencem a uma mesma região (quatro casos).

---

15. Wilson Witzel foi governador do Rio de Janeiro de 1ª de janeiro de 2019 a 26 de agosto de 2020, quando o Superior Tribunal de Justiça (STJ) determina seu afastamento do cargo. Claudio Castro, seu vice, assume, então, o governo interinamente. Com o processo de *impeachment* de Witzel finalizado em 30 de abril de 2021, Claudio Castro torna-se governador efetivo.

3) Todo o restante, em verde hachurado com linhas rosas, apresenta contradições de resultados na mesma região, casos de Goiás (GO) e Mato Grosso do Sul (MS); Distrito Federal (DF) e Mato Grosso (MT) e Espírito Santo (ES), RJ1 e São Paulo (SP); Acre (AC), Amazonas (AM), Rondônia (RO), Roraima (RR) e Tocantins (TO), pois, apesar de pertencerem à mesma região, têm posicionamentos diferentes frente ao governo Bolsonaro e adotaram medidas distintas de isolamento social, isto é, não existe um padrão identificável ou generalizável (doze casos).

FIGURA 1  
Diagrama de Venn combinando as condições de alinhamento ao governo federal<sup>1</sup>



Fonte: Moraes (2020).  
 Elaboração dos autores.  
 Nota: <sup>1</sup> Neste exercício de simulação, excluiu-se a Bahia. Em função das limitações do *software* Tosmana para a representação gráfica, a região Sul não foi testada.  
 Obs.: 1. R – restante (todas as outras combinações lógicas que poderiam, abstratamente, existir), sendo que no caso dos dados aqui analisados, indicam que não foram identificados casos concretos (empíricos) desses tipos; – (traço) – resultado indeterminado (não se aplica ao caso empírico aqui analisado).  
 2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em suma, a combinação alinhamento político e regiões não têm poder explicativo amplo, exceto pelo caso do Nordeste, mas, ainda assim, para essa região aparecer como um bloco homogêneo com relação à adoção de medidas mais rígidas de isolamento social seria necessário excluir o estado da Bahia. Tal resultado é interessante pois a região Nordeste é normalmente interpretada como um bloco

distinto das outras regiões e estados, mas os dados aqui analisados mostram a prevalência do fator alinhamento político sobre o regional. O estado da Bahia adotou outros tipos de ações para combater a pandemia, como abordado no capítulo 24 deste livro. Assim, é possível dizer que não ser alinhado ao governo Bolsonaro aumenta as chances de um governador adotar medidas mais restritivas, independentemente de sua localização regional. Dito de outro modo, ser oposição ao governo Bolsonaro tem mais poder explicativo geral do que pertencer a certa região. Como o Nordeste é um caso em que todos os governadores são de oposição, a intersecção região e alinhamento político é idêntica. Confirmam isso também não existirem padrões unívocos no caso das regiões Centro-Oeste, Sul e Norte, muitos com governadores alinhados ao governo Bolsonaro.

O caso do Rio de Janeiro parece exemplar. Durante o governo Witzel, que se tornou oposição a Bolsonaro, o índice médio de medidas restritivas foi de 5,33. Quando Witzel foi afastado do cargo e Cláudio Castro assumiu interinamente o governo (em 27 de agosto de 2020), o índice médio caiu para 2,65 até o final do período analisado (28 de março de 2021). Nossos resultados, assim, diferem daqueles encontrados em Pereira, Oliveira e Sampaio (2020) por duas razões: o período de análise dos autores é mais curto que o nosso; e nossa metodologia permitiu identificar diferentes padrões decisórios associados com os posicionamentos políticos dos governadores e a localização regional, mesmo levando em conta casos desviantes.

## **5 CONCLUSÕES: QUAIS PADRÕES DECISÓRIOS PODEM SER VERIFICADOS?**

Os padrões decisórios dos governadores estaduais no Brasil durante a pandemia, em termos de medidas legais para o isolamento social, variaram não apenas entre governos como também ao longo do tempo. Nossa principal conclusão é que essa variação não se explica exclusivamente pelas diferentes realidades epidemiológicas, o que seria esperado em uma situação de crise sanitária. Há, em certa medida, até mesmo um descolamento da realidade sanitária com as decisões tomadas em alguns casos e períodos.

Conforme apresentado, na periodização dos momentos de decisão pelos governadores, vemos que, ao final do mês de março de 2020, praticamente todos os estados brasileiros haviam implementado medidas rígidas de isolamento e distanciamento social, isto é, adotando uma estratégia preventiva, antes do crescimento no número de casos e óbitos.

Parece razoável dizer que a adoção de medidas mais rígidas nos primeiros meses da pandemia não teve relação necessariamente com os dados de evolução da doença (aumento de casos e óbitos), mas pelo desconhecimento sobre o

comportamento do vírus e a necessidade de organização dos sistemas de saúde locais para garantir capacidade de atendimento à população infectada.

Em contrapartida, a flexibilização das medidas foi iniciada por volta de abril e maio, seguindo a trajetória de reabertura das atividades até outubro – em meio à franca aceleração de casos e óbitos, que atingiram seus picos, respectivamente, em junho e julho de 2020. Nossa leitura é que essa reabertura não foi orientada pelos dados epidemiológicos, mas resultado da pressão e do convencimento de associações comerciais e empresariais pela definição de formas de reabertura parcial das atividades com protocolos de biossegurança. Esse fator, possivelmente alinhado à necessidade de arrecadação tributária dos próprios governos, poderia explicar a reabertura de atividades antes mesmo de um controle basilar da pandemia.

De fato, observamos que foi nesse momento de reabertura que, especificamente, as atividades de comércio não essencial, restaurantes, bares e semelhantes começaram a ser flexibilizadas por diversos governadores do país. Como consequência dessas decisões, o transporte interestadual e intermunicipal de passageiros também foi objeto de flexibilização, na medida em que esse é o meio primordial de locomoção da maioria dos trabalhadores desses setores econômicos.

De modo associado, parte de nossas evidências sugere que o Dia das Mães (início de maio) e, em menor medida, a Páscoa (início de abril) parecem também corroborar com a ideia de reabertura para estimular o retorno das atividades econômicas, ainda que nossos dados não permitam estabelecer forte associação entre esses dois aspectos, o que demandaria estudos específicos. O início do pagamento das primeiras parcelas do Auxílio Emergencial, em abril, parece também apoiar essa tese.

Ainda no interior desse segundo período de flexibilização das normas preestabelecidas, nossos dados sugerem que as eleições municipais de 2020 não foram causa da diminuição das medidas de rigidez dos governadores, dado que elas já estavam em andamento mesmo antes do início das campanhas eleitorais. Portanto, descartamos a variável eleições como fator que explicaria as decisões de governadores.

No terceiro e último período de normatizações, já no início da segunda onda, vemos que o aumento das restrições pelos governadores foi tardio – apenas em meados de janeiro de 2021 e de modo mais generalizado apenas em meados de março – frente aos sinais epidemiológicos de crescimento de casos já em novembro. Naquele momento específico, as medidas não alcançaram o nível de rigidez adotado no início da pandemia e se caracterizaram como decisões reativas, muito mais associadas ao crescimento dos óbitos do que propriamente ao monitoramento dos casos. Como é sabido, os registros de óbitos não são medidas adequadas para a prevenção antecipada dos contágios.

Em termos gerais, verificamos que as atividades de escolas e indústrias permaneceram em um patamar relativamente constante ao longo do período analisado, porém, em sentidos inversos. As escolas foram a atividade que permaneceu mais tempo em suspensão em comparação a todas as outras atividades; e a indústria não essencial, ao contrário, com poucos estados estabelecendo restrições e em poucos momentos. Eventos e funcionamento de estabelecimentos culturais, religiosos e assemelhados também apresentaram certa estabilidade, mas em um nível de normatização médio.

As atividades de comércio, restaurantes, bares e transporte explicam, majoritariamente, as decisões de reabrir a economia pelos governadores. São atividades com forte impacto na mobilidade coletiva da população, haja vista que, como destacamos, medidas mais rígidas com relação ao isolamento social tiveram forte efeito na diminuição da mobilidade e, portanto, aumentaram o isolamento residencial. Nesse sentido, as medidas dos governadores fizeram a diferença e poderiam ser entendidas como efetivas. Da mesma forma, observa-se que a decisão de reabrir o comércio, bares e restaurantes – assim como o transporte – teve efeito imediato no aumento da mobilidade e na circulação das pessoas. Essas reaberturas parciais, em momentos em que não havia ainda controle da pandemia, acabaram por permitir que a disseminação do vírus atingisse um patamar de platô, como muitos especialistas destacaram.

Ademais, nossas análises mostram que a ausência de coordenação federal no que se refere ao apoio às medidas de isolamento social pelo governo federal e, mais do que isso, a oposição do presidente da República à adoção de medidas que restringissem a mobilidade e as atividades econômicas, teve efeito considerável como fator explicativo das decisões dos governadores.

A evidência mais forte que temos disso é a associação entre o nível de rigidez adotado pelos governadores e o alinhamento político ao governo Bolsonaro. Mais do que padrões regionais de decisão – como no caso da região Nordeste –, o posicionamento político do governador com relação ao governo federal apresentou padrões claros e bem definidos: quando o governador era alinhado politicamente ao governo Bolsonaro, adotava menor restrição em seus estados – de modo alinhado à interpretação de que o fechamento das atividades era prejudicial à economia local, à obtenção de renda e a outras questões de sobrevivência. Já os governadores de oposição ao governo Bolsonaro, ou com posição neutra, adotaram medidas mais rígidas ao longo do tempo.

Nossa conclusão é que o fator regional – como no caso dos estados da região Nordeste – explica menos a adoção de medidas mais (ou menos) restritivas de controle da pandemia do que o alinhamento político ao governo Bolsonaro, ao menos até dezembro de 2020, isto é, antes do início da segunda onda. Como os

governadores do Nordeste são todos de oposição ao governo federal, o pertencimento regional se sobrepõe ao posicionamento político dos governadores. Nesse sentido, o papel atribuído ao Consórcio Nordeste, como uma fonte das decisões dos governadores, o que explicaria o padrão decisório observado, precisa ser relativizado, na medida em que há outros governos estaduais que também adotaram medidas restritivas, tendo em comum não o pertencimento regional mas, sim, ser oposição ao governo Bolsonaro. Ao testarmos esses dois fatores explicativos de modo concomitante, pudemos distinguir diferentes combinações de resultados e concluir que o fator político é mais explicativo do que o regional.<sup>16</sup>

A influência da figura presidencial em relação à pandemia parece ter surtido efeito na flexibilização de algumas atividades econômicas por parte dos governadores, mesmo no caso dos opositoristas, quando se observam casos de reabertura de atividades ainda que a situação epidemiológica não estivesse sob controle. Trata-se de um resultado ambíguo: ao mesmo tempo em que coube aos governadores tomarem, sozinhos, as medidas mais efetivas para o controle da pandemia, eles se viram pressionados, por segmentos relevantes das atividades econômicas locais e pelo dilema entre manter a rigidez das medidas, visando ao controle epidemiológico para que não ocorresse o colapso do sistema de saúde, ou sofrer as consequências da deterioração das condições sociais e econômicas, como alardeado pelo presidente da República.

Por fim, espera-se que as análises aqui apresentadas possam colaborar com o objetivo mais geral deste livro, que é o de estimular a ampliação – ou retomada – de uma agenda de pesquisa voltada para compreender o papel dos estados na Federação brasileira.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 401-422, 2005.

ABRUCIO, F. L. *et al.* Combate à covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia Política**, v. 24, p. 29-40, 2005.

---

16. É possível que o Consórcio Nordeste tenha sido importante em outras dimensões, como as já bem documentadas iniciativas colaborativas na compra de insumos médicos – inclusive vacinas – ou na produção de informações epidemiológicas da região.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BARBERIA, L. G. *et al.* The effect of state-level social distancing policy stringency on mobility in the states of Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, p. 27-49, 2021.

BATISTA, M. **Pandemia, política e políticas públicas**: a atuação de governadores e prefeitos no enfrentamento da covid-19. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2020. (Cadernos Adenauer, n. 4).

BICHIR, R.; JUNIOR, S. S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. 1-23, 2020.

CLEMENTINO, M. L. M. *et al.* A colaboração em tempos de pandemia e o protagonismo do Consórcio Nordeste. **Boletim Semanal do Observatório das Metrôpoles**, n. 632, p. 1-11, 2020.

FERNANDEZ, M.; PINTO, H. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à covid-19. **Revista Saúde em Redes**, v. 6, n. 2, p. 7-21, 2020.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Boletim observatório covid-19**. Rio de Janeiro: Fiocruz, mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3DiLWef>>.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados**, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

GRIN, E. J. Capacidades estatales en salud: ¿cómo les está yendo a los municipios brasileños en el combate al covid-19? *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 25., 2020, Lisboa. **Anais...** Lisboa: Clad, 2020.

INÁCIO, M. M. *et al.* ¿Tiempos de prueba o poniendo a prueba a los presidentes? Covid-19 desafiando liderazgos en América Latina. **Iberoamericana**, v. 21, n. 76, p. 203-239, 2021. Disponível em: <<https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/2826>>.

KOGA, N. M. *et al.* **Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da covid-19**: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo federal. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 31).

LINHARES, P. T.; RAMOS, T.; MESSENERG, R. **Inovação institucional na coordenação federativa para enfrentamento e saída do surto de covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 41).

MARENCO, A.; TEN CATE, L. Votos, partidos e pandemia: o que os resultados de 2020 projetam para o futuro? **Cadernos Adenauer**, v. 22, n. 1, p. 25-37, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3HzWgBk>>.

MENICUCCI, T.; MARQUES, A. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 823-865, 2016.

MORAES, R. F. **Medidas legais de incentivo ao distanciamento social: comparação das políticas e governos estaduais e prefeituras das capitais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 16).

\_\_\_\_\_. **Medidas legais de incentivo ao distanciamento social: análise comparada da primeira e segunda ondas da pandemia da covid-19 no Brasil**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 33).

NAVECA, F. G. *et al.* Covid-19 in Amazonas, Brazil, was driven by the persistence of endemic lineages and P.1 emergence. **Nature Medicine**, v. 27, p. 1230-1238, 2021. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/s41591-021-01378-7>>.

NUNES, M. *et al.* **Do combate à convivência: respostas de municípios à pandemia de covid-19**. São Paulo: IEPS, 2020. (Nota Técnica, n. 15). Disponível em: <[https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2020/12/IEPS\\_NT15.pdf](https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2020/12/IEPS_NT15.pdf)>.

PEREIRA, A. K.; OLIVEIRA, M. S.; SAMPAIO, T. S. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da covid-19: aspectos políticos e técnico-administrativos. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 678-696, 2020.

PEREZ, O.; SANTANA, L. Ações do Consórcio Nordeste no combate à pandemia de covid-19. **Nau Social**, v. 11, n. 21, p. 259-270, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/41997/23269>>.

RAGIN, C. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies**. Berkeley: University of California Press, 1987.

RUBINSON, C. Presenting qualitative comparative analysis: notation, tabular layout, and visualization. **Methodological Innovations**, v. 12, n. 2, 2019.

SANDES-FREITAS, V. E. V. *et al.* Combate à pandemia de covid-19 e sucesso eleitoral nas capitais brasileiras em 2020. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 36, 2021a.

SANDES-FREITAS, V. E. V. *et al.* O comitê científico do Consórcio Nordeste como resposta dos governadores nordestinos à pandemia de covid-19. *In*: SANTANA, L.; NASCIMENTO, E. O. (Org.). **Governos e o enfrentamento da pandemia de covid-19**. Maceió: Edufal, 2021b. p. 94-103.

SANTANA, L. (Org.). **Os governos estaduais e as ações de enfrentamento à pandemia no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: ABCP, jun. 2020a. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/abcp/analise/especial-abcp-2a-edicao-governos-estaduais-e-acoess/>>.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Os governos estaduais e as ações de enfrentamento à pandemia no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: ABCP, jul. 2020b. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/abcp/analise/especial-abcp-3a-edicao-governos-estaduais-e-acoess/>>.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Os governos estaduais e as ações de enfrentamento à pandemia no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: ABCP, ago. 2020c. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/abcp/analise/especial-abcp-4a-edicao-governos-estaduais-e-acoess/>>.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Os governos estaduais e as ações de enfrentamento à pandemia no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: ABCP, fev. 2021. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/abcp/analise/especial-abcp-5a-edicao-governos-estaduais-e-acoess/>>.

<<https://cienciapolitica.org.br/abcp/analise/especial-abcp-5a-edicao-governos-estaduais-e-acoess/>>. SANTANA, L.; PEREZ, O. C. Os governos estaduais e as ações de enfrentamento à pandemia no Brasil. **Nexo Jornal**, 10 maio 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/especial/2020/05/10/Como-os-governos-estaduais-lidam-com-a-pandemia>>.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1179-1193, 2018.

SILVA, A. L. N. **Os estados importam!** Determinantes da cooperação subnacional nas políticas de educação e saúde do Brasil. 2020. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, São Paulo, 2020.

SUMIYA, L. A. **A hora da alfabetização:** atores, ideias e instituições na construção do PAIC-CE. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

XAVIER, D. R. *et al.* Involvement of political and socio-economic factors in the spatial and temporal dynamics of covid-19 outcomes in Brazil: a population-based study. **The Lancet Regional Health: Américas**, v. 10, 2022.

## APÊNDICE

## QUADRO A.1

**Classificação dos governadores por tipo de alinhamento ao governo Bolsonaro (mar./2020-mar./2021)**

Unidade Federativa	Alinhamento	Governador
Acre	Governo	Gladson Cameli (Partido Progressista)
Alagoas	Oposição	Renan Filho (Movimento Democrático Brasileiro)
Amazonas	Governo	Wilson Lima (Partido Social Cristão)
Amapá	Oposição	Waldez Góes (Partido Democrático Trabalhista)
Bahia	Oposição	Rui Costa (Partido dos Trabalhadores)
Ceará	Oposição	Camilo Santana (Partido dos Trabalhadores)
Distrito Federal	Governo	Ibaneis Rocha (Movimento Democrático Brasileiro)
Espírito Santo	Oposição	Renato Casagrande (Partido Socialista Brasileiro)
Goiás	Governo	Ronaldo Caiado (Democratas)
Goiás	Neutro	Ronaldo Caiado (Democratas), a partir de 25 de março de 2020
Maranhão	Oposição	Flávio Dino (Partido Comunista do Brasil)
Minas Gerais	Governo	Romeu Zema (Novo)
Mato Grosso do Sul	Neutro	Reinaldo Azambuja (Partido da Social Democracia Brasileira)
Mato Grosso	Governo	Mauro Mendes (Democratas)
Mato Grosso	Neutro	Mauro Mendes (Democratas), a partir de março de 2021
Pará	Oposição	Hélder Barbalho (Movimento Democrático Brasileiro)
Paraíba	Oposição	João Azevêdo (Partido Socialista Brasileiro)
Pernambuco	Oposição	Paulo Câmara (Partido Socialista Brasileiro)
Piauí	Oposição	Wellington Dias (Partido dos Trabalhadores)
Paraná	Governo	Ratinho Júnior (Partido Social Democrático)
Rio de Janeiro	Oposição	Wilson Witzel (Partido Social Cristão)
Rio de Janeiro	Governo	Cláudio Castro (Partido Social Cristão), assume o governo a partir de 28 de agosto de 2020
Rio Grande do Norte	Oposição	Fátima Bezerra (Partido dos Trabalhadores)
Rondônia	Governo	Marcos Rocha (Partido Social Liberal)
Roraima	Governo	Antônio Denarium (sem partido)
Rio Grande do Sul	Neutro	Eduardo Leite (Partido da Social Democracia Brasileira)
Santa Catarina	Governo	Carlos Moisés (Partido Social Liberal)
Sergipe	Oposição	Belivaldo Silva (Partido Social Democrático)
São Paulo	Oposição	João Dória (Partido da Social Democracia Brasileira)
Tocantins	Governo	Mauro Carlesse (Partido Humanista da Solidariedade)

Elaboração dos autores.



## **ATUAÇÃO DOS ESTADOS NO COMBATE À PANDEMIA DE COVID-19: UMA NOVA CONSTRUÇÃO FEDERATIVA? REFLEXÕES DESDE A BAHIA**

Ana Luiza D'Ávila Viana<sup>1</sup>  
Luis Eugênio Portela Fernandes de Souza<sup>2</sup>  
Fabiola Lana Iozzi<sup>3</sup>  
Ana Paula Chancharulo de Moraes Pereira<sup>4</sup>  
Roberta Fonseca Sampaio<sup>5</sup>  
Nanci Nunes Sampaio Salles<sup>6</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Elaborada por um Congresso eleito logo após o fim do regime militar (1964-1985) que tinha primado pela centralização política, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) estabeleceu diretrizes descentralizadoras, favorecendo, em tese, o protagonismo dos entes subnacionais. Contudo, a permanência de certos mecanismos centralizadores, habilmente manejados pelos chefes do governo federal, permitiu que a descentralização restasse, na prática, muito aquém do proclamado (Arretche, 2020).

Claramente, o desenho federativo é dinâmico e muda de acordo com as injunções políticas. Com o governo federal liderado, a partir de 2019, por uma coalizão política mais afeita à competição do que à cooperação intergovernamental, o Brasil parece estar passando por novas mudanças nas relações entre as esferas de governo. Em razão dessas mudanças, o objetivo deste capítulo é discutir a hipótese de que está em curso no Brasil a construção de um novo desenho federativo, com maior protagonismo das esferas estaduais.

De acordo com essa hipótese, a maior presença estadual é dependente de alguns condicionantes, destacando-se, entre eles, a própria autonomia estadual

---

1. Professora aposentada do Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (DMP/FM/USP); professora visitante do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia (ISC/UFBA); e investigadora do grupo de pesquisa Região e Redes.

2. Pesquisador e diretor do ISC/UFBA.

3. Consultora independente e investigadora do grupo de pesquisa Região e Redes.

4. Professora da Universidade do Estado da Bahia (Uneb); e auditora da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (Sesab).

5. Coordenadora-executiva da Assessoria Especial da Casa Civil do governo da Bahia.

6. Secretária-executiva da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) da Sesab.

na formulação e na implementação de políticas públicas específicas; a liderança política; a capacidade decisória do governo estadual, conformada em longos ciclos de direção governamental; além da própria trajetória da política, aqui a da saúde, e de seu contexto de implementação, no caso, a política de regionalização (Viana e Lima, 2011; Menicucci, 2014).

É importante observar também que o processo de regionalização da política da saúde configura um novo patamar de autonomia estadual, de ascensão de alguns estados ao papel de *policy decision-maker* ou *self-ruler*, com autoridade sobre a formulação de políticas, mais proativo que o papel de *policy-maker* ou *shared-ruler*, com autoridade apenas sobre a execução de políticas (Arretche, 2020). Acrescente-se que, em alguns casos, essa autonomia já se expressava no processo de municipalização da saúde – antes, portanto, da regionalização (Silva, 2020).

Essa mudança de papéis – de *policy-maker* para *policy decision-maker* – no processo de regionalização e no longo ciclo de descentralização se inicia em 2001-2002, com a Norma Operacional de Assistência à Saúde (Noas), mas é com o Pacto pela Saúde de 2006 (Viana *et al.*, 2008) que essa mudança ganha contornos mais efetivos, ao definir que o papel dos estados na política de saúde era coordenar junto aos municípios o processo de regionalização e ofertar serviços de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar.

Ademais, o Pacto de 2006 contribuiu para o reforço das instâncias de negociação e pactuação entre estados e municípios, como a CIB, e para a difusão de inovações institucionais, como os consórcios verticais (entre entes federativos de distintas esferas de governo) e horizontais (entre entes federativos da mesma esfera).

Em alguns estados, a trajetória da política de regionalização incentivou ainda a expansão da capacidade física, com a implantação de novos serviços especializados ambulatoriais e hospitalares, em regiões antes desassistidas. Note-se que a gestão desses novos equipamentos de maior densidade tecnológica, frequentemente, ficou a cargo de consórcios ou outros arranjos institucionais.

Se os estados já vinham aumentando seu protagonismo estimulados pela política de regionalização, não há dúvida de que a pandemia acelerou esse processo, dada a ausência de coordenação nacional. Nesse contexto, é importante a chancela do Supremo Tribunal Federal (STF), a qual, provocada pelo governo federal, ratifica a autonomia das esferas subnacionais no que tange ao desenvolvimento das ações de enfrentamento da covid-19.

Para analisar a pertinência da hipótese de que um novo desenho federativo está em construção, inicia-se a discussão, comparando as respostas estaduais à covid-19 em três grupos de estados, formados segundo os índices de baixa, média e alta vulnerabilidade social. A opção foi trabalhar com o

Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), por compreender que ele por si só pode ser um entrave estrutural para o desempenho das Unidades da Federação (UFs) no combate à pandemia.

A comparação mostra que o grupo de maior vulnerabilidade social, composto por estados das regiões Norte e Nordeste do país, teve um desempenho relativamente melhor no combate à pandemia, considerando-se as taxas ajustadas de mortalidade por covid-19 para 2020.

Vale ressaltar que esse grupo de maior vulnerabilidade – que apresentou menor taxa de mortalidade – tem, por um lado, menor proporção de população idosa e de risco, mas, por outro lado, tem menor expansão de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) e do número de médicos, no primeiro ano da pandemia. Além disso, esse grupo tinha, em dezembro de 2019, maiores coberturas dos programas Saúde da Família e Bolsa Família. Esse contexto faz supor que outras variáveis – relacionadas à capacidade de governo dos estados – sejam importantes para explicar o melhor desempenho dos estados com maior vulnerabilidade social no que tange à mortalidade por covid-19.

Para aprofundar a discussão dessa hipótese, foi feito um estudo do estado da Bahia, que concentra variáveis que distinguem um processo de regionalização avançado (Lima *et al.*, 2012), tais como o alto grau de estabilidade política na saúde (secretários estaduais de longa permanência), os fóruns específicos de negociação e pactuação intergovernamental – CIB e Comissão Intergestores Regional (CIR) – e a inovação institucional como a dos consórcios intergovernamentais da saúde.

Assim, este capítulo pretende trazer algumas contribuições para o debate em torno da atuação dos estados e da construção de um novo desenho federativo. Para isso, sistematiza reflexões a partir da atuação da Bahia no combate à pandemia de covid-19. A organização deste capítulo se dá em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, discute-se o modelo federativo que rege a política de saúde e os indícios de seu desmoronamento recente. Em sequência, na seção 3, são caracterizados os grupos homogêneos de vulnerabilidade social e as respostas dos sistemas estaduais de saúde à pandemia (a metodologia utilizada é apresentada no apêndice). Já na quarta seção, faz-se uma análise qualitativa do caso da Bahia, baseada em documentos oficiais e em entrevistas com suas principais autoridades políticas e sanitárias. Por fim, na seção 5, são sistematizadas as lições aprendidas durante o enfrentamento da pandemia, no que concerne às relações intergovernamentais e à possibilidade de se estar construindo um novo desenho federativo no país, com base nessas experiências.

## 2 O MODELO FEDERATIVO DA POLÍTICA DE SAÚDE E SEUS TENSIONAMENTOS: O PAPEL DOS ESTADOS

A pandemia de covid-19 vem tensionando todo o arcabouço político, fiscal e administrativo do federalismo brasileiro, exigindo respostas amplas do Estado e das políticas de proteção social. As tensões e os dilemas do federalismo estão mais expostos, assim como a importância de seu desenho está ainda mais manifesta (Souza e Fontanelli, 2021).

O desenho federativo trino do Brasil – federal, estadual e municipal – se reflete no Sistema Único de Saúde (SUS), por meio do compartilhamento de várias competências e responsabilidades entre os entes. É esse desenho federativo que possibilita que os entes subnacionais assumam protagonismo em momentos de omissão do governo federal.

A literatura afeita ao tema do federalismo é densa e vem trazendo apontamentos expressivos de que a descoordenação intergovernamental, especialmente a ausência da esfera federal no compartilhamento de ações, não só gerou dificuldades como também afetou diretamente o combate à pandemia de covid-19 no Brasil (Abrucio *et al.*, 2020).

Com o objetivo de contextualizar o modelo federativo que rege a política de saúde brasileira e de apontar alguns dos indícios de seu desmoronamento recente, esta seção caminha, percorrendo, sucintamente, esse intenso movimento de mudanças, com suas confluências e divergências: estrutura o pano de fundo aqui traçado para contextualizar a hipótese deste capítulo acerca da emergência de um novo desenho federativo no Brasil, com o fortalecimento do papel dos estados e de novos arranjos institucionais cooperativos entre entes subnacionais, impulsionado pelo enfrentamento da pandemia de covid-19.

A essência do arranjo federativo é dada pela parceria estabelecida e regulada por meio de um “pacto”, representando um tipo particular de divisão de poder, que mantém a integridade das partes e estabelece unidade entre elas (Elazar, 1987). Segundo Affonso (1995), a Federação seria fundamentalmente uma forma de organização territorial do poder, a partir da articulação do poder central com os poderes regional e local. Pode-se, portanto, observar que duas ideias são centrais: a de esferas de poder e a de pacto.

O federalismo reparte o poder político em nome da liberdade e da proteção contra possíveis abusos de um poder central, ampliando a autonomia das instâncias subnacionais (Elazar, 1987). A engenhosidade do modelo encontra-se exatamente na sua capacidade de acomodar competição e cooperação em ambiente de diversidades, com base na tolerância, no respeito e no compromisso. A combinação entre união e autonomia é sua palavra-chave (Burgess, 1993), o que não impede – nem inibe – a ocorrência de disputas entre as partes.

Outro tema de significativa importância são as formas que o modelo assume, sendo mais ou menos descentralizadas. Não há uma receita ou um padrão ótimo de funcionamento. Analisando doze federações pelo mundo (Estados Unidos, Canadá, Suíça, Austrália, Áustria, Alemanha, Índia, Malásia, Bélgica, Espanha, Checoslováquia e Paquistão), Watts (1996) observou que a oscilação temporal entre centralização e descentralização está presente em todas elas, podendo ser considerada inerente ao federalismo. No caso brasileiro, esses períodos estão bem delimitados e analisados por vasta literatura.

O que se pode auferir sobre a história brasileira é que, desde a República Velha, são nítidos os períodos de centralização e descentralização. A última fase de centralização se deu no período militar, fundamentada em três pilares: o financeiro, pela concentração da arrecadação de impostos no Executivo federal; o administrativo, pela uniformização da administração nos três níveis de governo, que passaram a ser guiados pelo planejamento central; e o político, pelo controle das eleições para governadores dos estados (Abrucio, 1998). Mudanças a partir da década de 1980 impactaram profundamente esse cenário. Entre elas, destaca-se a nova Constituição Federal, promulgada em 1988, que buscou promover a conciliação entre políticas públicas nacionais e a autonomia dos entes da Federação (Souza, 2019).

A centralização e a descentralização, contudo, não são modelos estáveis ou definidos de uma vez por todas, como chamam atenção Grin e Nogueira (2021), ao analisar os processos de recentralização, no período entre 1992 e 2019, das duas maiores federações latino-americanas: Brasil e México. Assim, a recentralização pode ocorrer em regimes democráticos e a descentralização não é irreversível.<sup>7</sup> O comportamento dos dois processos é definido por muitas variáveis, incluindo o desenho político e institucional prévio do federalismo e as forças políticas em disputa federativa (*op. cit.*, p. 22).

No caso do Brasil, depois da forte centralização federativa que caracterizou o regime militar (1964-1985), o novo pacto constitucional (1988) definiu um padrão descentralizado de federalismo, com maior autonomia para os entes subnacionais (Abrucio, 1994). Posteriormente, o desenho federativo constitucional foi modificado, na prática, pela atuação deliberada do governo federal, no sentido da centralização, destacando-se a criação das “contribuições sociais”, ou seja, um tipo de arrecadação tributária capaz de aumentar as receitas da União sem a necessidade de partilha com os demais entes federativos.

---

7. O dilema centralização *versus* descentralização não é o único que acompanha o federalismo brasileiro. Em artigo recente, Souza (2019) faz um importante debate acerca de alguns dilemas federativos que aponta como pouco triviais na formulação e implementação de políticas públicas: “cooperação *versus* coordenação; uniformidade *versus* diversidade; autonomia *versus* compartilhamento de autoridade e centralização *versus* descentralização” (Souza, 2019, p. 2).

Assiste-se, então, ao desmonte do desenho federativo descentralizado, embora os estados mantenham a autonomia de implementação das políticas, caracterizando o que Arretche (2012) chamou de federalismo integrado. Nesse desenho, a União concentra poderes de regulação e os estados têm reduzida capacidade de veto às decisões do governo federal. Todavia, para conquistar a adesão dos estados às políticas federais, correntemente a União incorpora na formulação anseios e reivindicações dos entes subnacionais.

Se a recentralização se justifica, em um primeiro momento, em meados da década de 1990, pela necessidade de estabilização macroeconômica, em um segundo momento, a partir de 2003, a razão é o fortalecimento do Estado de bem-estar social com os programas de transferência de renda. Importante ressaltar que as políticas sociais se desenvolvem, principalmente, com a articulação direta entre União, municípios e beneficiários, reduzindo a participação dos estados, que, em sua maioria, não estavam alinhados politicamente com a coalizão política que dirigia o governo federal (Monteiro Neto, 2014).

Nesse contexto, predomina a fragilidade da esfera estadual (Rezende, 2013), com autonomia limitada aos momentos de implantação das políticas. Acrescente-se, ademais, que o exercício dessa autonomia, no caso de oposição às decisões federais, tem um custo elevado, haja vista a perda de acesso a recursos federais, dados como incentivos à adesão às políticas formuladas centralmente.

A fragilidade estadual, comparativamente ao poder da União, não significa irrelevância, contudo. De fato, os estados mantêm papéis significativos na provisão de serviços, incumbindo-se ainda do cofinanciamento e do apoio técnico aos municípios (Licio *et al.*, 2021).

A partir de 2014, com a crise econômica e a ruptura do pacto em prol do Estado de bem-estar, os estados sem recursos passam a ver a União não como um agente de coordenação federativa, mas como um agente de imposição federativa. Ao mesmo tempo, alguns estados, fazendo valer a autonomia que preservam, assim como a liderança política e a capacidade decisória adquiridas em longos ciclos de direção governamental, desenvolveram alto grau de coordenação intergovernamental com os municípios, avançando no fortalecimento de sua própria autonomia diante do governo federal (Silva, 2020).

A emergência da pandemia de covid-19 impactou esse arranjo, impelindo os estados a assumirem maior protagonismo, notadamente em razão da inação e da deliberada fragilização dos mecanismos de coordenação federativa pelo governo federal (Vieira e Servo, 2020). Essa situação foi agravada pelo estilo de condução

governamental do então presidente da República, Bolsonaro, que favoreceu o conflito e o confronto, dificultou a negociação e atuou de modo a tensionar os mecanismos de coordenação governamental das políticas públicas, assim como todo o arcabouço político-institucional da Federação brasileira (Abrucio *et al.*, 2020).

Assim, a pandemia evidenciou uma questão tensa do sistema federal, que é a “competição em torno de quem decide, coordena, implementa e financia as políticas públicas” (Souza e Fontanelli, 2021, p. 135). Essa disputa foi, inclusive, levada ao STF, que rompeu a sua tradição de julgar a favor da União em disputas federativas. Salienta-se que a reafirmação do modelo de cooperação federativa na saúde pelo STF reitera não apenas o princípio federativo, mas também as diretrizes de cooperação e articulação que balizam especialmente o SUS (Bucci, 2021).

Neste contexto, foram os governadores e prefeitos que assumiram a liderança das medidas preventivas e coordenaram as ações de enfrentamento da pandemia. Os gestores subnacionais assumiram as compras de equipamentos no exterior, negociaram a aquisição das vacinas e insumos e criaram comitês científicos de assessoramento a partir dos consórcios interestaduais (Souza e Fontanelli, 2021).

Como registraram Abrucio *et al.* (2020, p. 670), “o Fórum de Governadores e o Consórcio Nordeste fortaleceram a cooperação horizontal e supriram lacunas deixadas pelo governo federal”. Os autores sustentam que dois modelos de federalismo passaram a se confrontar no combate à pandemia de covid-19 no Brasil.

De um lado, o ideário e as estruturas da Constituição de 1988, baseados em características cooperativas e forte coordenação federal. De outro, a concepção bolsonarista de federalismo, norteada por uma visão fortemente centralizadora e hierárquica sobre questões com impacto nacional e dualista em relações intergovernamentais, o que diminui a participação da União na redução de desigualdades territoriais e na ajuda a governos subnacionais (Abrucio *et al.*, 2020, p. 664-665).

Como bem caracterizado por Lima *et al.* (2021), o Brasil atravessou uma crise federativa que se manifesta na implementação de políticas públicas, incluindo a desorganização entre níveis de governo com sobreposição de atribuições e funções e grandes dificuldades de planejamento, execução e integração de ações e serviços.

É necessário considerar, todavia, que tal cenário, agudizado pela pandemia, foi construído ao longo de décadas em que um contexto perverso se estabeleceu: estratégias no processo de descentralização de responsabilidades para os entes municipais, sabidamente impotentes para o estabelecimento de um sistema integrado de serviços; abandono das unidades estaduais federativas; tímidas políticas regionais explícitas; carência de uma abordagem multiescalar no planejamento e na implementação de políticas; escassa aderência e coerência territorial das políticas formuladas; entre tantos outros elementos concorrentes para esse quadro pouco otimista.

A pandemia de covid-19 carrega novos elementos que trazem consigo particularidades conjunturais que, em consonância com os impasses estruturais, desvelam uma Federação em crise aguda. Nesse cenário, a renovação e o fortalecimento de arranjos institucionais cooperativos podem ser um componente significativo para responder – de maneira efetiva e aderente à enorme diversidade do território brasileiro – a essa intensa crise humanitária. Esses arranjos cooperativos podem se consolidar e ampliar seu escopo no contexto pós-pandêmico. Pretende-se colocar luz nessa possibilidade a partir não apenas da discussão do desempenho de grupos de estados, com diferentes índices de vulnerabilidade social, no combate à pandemia, mas também da análise do caso específico do estado da Bahia.

Neste sentido, na próxima seção, apresenta-se o desempenho das UFs no combate à pandemia e evidencia-se a sua correlação com o IVS e com aspectos epidemiológicos e demográficos, de forma a discutir como a autonomia dos entes subnacionais pode ser aferida e contextualizada.

### **3 GRUPOS HOMOGÊNEOS DE VULNERABILIDADE SOCIAL E COMPARAÇÃO DAS RESPOSTAS DOS SISTEMAS ESTADUAIS DE SAÚDE À PANDEMIA**

O artigo *Effect of Socioeconomic Inequalities and Vulnerabilities on Health-System Preparedness and Response to Covid-19 in Brazil: a comprehensive analysis*, publicado na revista *Lancet*, em abril de 2021, traz um importante achado sobre a evolução da covid-19 no Brasil: o IVS explica mais o padrão de disseminação da doença entre as regiões do país que as diferenças nas composições etárias ou nos perfis epidemiológicos. Em outras palavras, os estados com IVS acima da mediana nacional foram os que registraram os maiores números relativos de casos (Rudi *et al.*, 2021).

Curiosamente, contudo, alguns desses estados com maior vulnerabilidade social tiveram números relativos de mortes por covid-19 inferiores à mediana nacional e mesmo às taxas de estados com IVS mais baixos. Não surpreendentemente, esses estados que obtiveram menores taxas de mortalidade foram os que responderam de forma mais eficiente à pandemia, seja com a promulgação ágil de legislação rigorosa de medidas restritivas da circulação de pessoas ou medidas voltadas à promoção de isolamento social, seja com a expansão da capacidade instalada de leitos hospitalares.

Essa experiência parece apontar que a organização e a governança de sistemas de saúde em sistemas descentralizados possibilitam respostas em nível estadual ou municipal que podem ajudar a contrabalançar a falta de iniciativas do governo central. Nesse sentido, fortalecer a capacidade de resposta desses entes subnacionais, introduzindo inovações institucionais que melhorem a comunicação e a troca de experiências, a articulação de ações de saúde e o planejamento integrado

regional, é vital para o bom desempenho dos sistemas de saúde e para a promoção do bem-estar físico, mental e social das populações.

Outro artigo, *A Partisan Pandemic: State government public health policies to combat covid-19 in Brazil*, publicado no BMJ Global Health, em junho de 2021, mostra que os estados brasileiros governados por coalizões de esquerda e centro-esquerda impuseram políticas de intervenções não farmacêuticas (*nonpharmaceutical interventions* – NPIs) mais efetivas, no sentido de precoces no tempo e mais restritivas, do que os demais estados. O artigo identifica dez NPIs que se distinguem em termos de tipo, tempo e rigor para todas as UFs brasileiras (Touchton *et al.*, 2021).

Nosso intuito aqui foi não apenas refazer esses grupos já identificados de maneira diversa nos estudos citados, incluindo novas variáveis no indicador de vulnerabilidade social, mas também ver o comportamento de outros indicadores, como os demográficos e os epidemiológicos (percentual de idosos e da população com fatores de risco à saúde), a resposta dos sistemas de saúde em termos de expansão de leitos de UTI e a provisão de médicos, junto com a cobertura da Estratégia Saúde da Família (ESF) e do Programa Bolsa Família (PBF), em dezembro de 2019.<sup>8</sup>

Constata-se que são relativamente baixas as diferenças nesses indicadores citados, com exceção da cobertura de ESF e PBF entre os diferentes grupos de vulnerabilidade social, como era de se esperar. Porém, chama atenção que, mesmo assim, o grupo de maior vulnerabilidade social apresenta menores taxas padronizadas para morte por covid-19, durante 2020.

Os grupos neste estudo foram categorizados segundo o grau de vulnerabilidade social – alto, médio ou baixo. O grupo de média vulnerabilidade é formado por apenas três estados, Roraima, Tocantins e Pernambuco, que totalizam menos de 12 milhões de habitantes. O grupo de baixa vulnerabilidade reúne uma população de pouco mais de 135 milhões de habitantes, em dez estados e no Distrito Federal, enquanto o grupo de alta vulnerabilidade é representado por treze estados, com mais de 64 milhões de habitantes, todos eles situados nas regiões Norte e Nordeste, como pode ser visto na tabela 1.

---

8. Para a definição dos grupos homogêneos de estados em relação à situação de vulnerabilidade social, foram eleitos indicadores agrupados nas seguintes dimensões: desenvolvimento humano; fatores de risco sanitário para a covid-19; vulnerabilidade socioeconômica; capacidade do sistema de saúde; cobertura de Atenção Primária à Saúde (APS); cobertura de assistência social e mortes por covid-19. O detalhamento dos indicadores e das estratégias metodológicas consta no apêndice.

TABELA 1  
Caracterização dos grupos de UFs

Variáveis	Grupo 1 (alta vulnerabilidade social)	Grupo 2 (média vulnerabilidade social)	Grupo 3 (baixa vulnerabilidade social)
	Rondônia	Roraima	Minas Gerais
	Acre	Tocantins	Espírito Santo
	Amazonas	Pernambuco	Rio de Janeiro
	Pará		São Paulo
	Amapá		Paraná
	Maranhão		Santa Catarina
Estados que fazem parte	Piauí		Rio Grande do Sul
	Ceará		Mato Grosso do Sul
	Rio Grande do Norte		Mato Grosso
	Paraíba		Goiás
	Alagoas		Distrito Federal
	Sergipe		
	Bahia		
<b>Total de população (2020)</b>	<b>64.208.784</b>	<b>11.838.050</b>	<b>135.708.858</b>
População de 18 anos ou mais com fatores de risco à saúde (2019) (%)	58,6	59,8	64,5
População com 60 anos ou mais (4º trim./2019) (%)	14,0	15,3	17,3
Incremento no número de leitos de UTI por 100 mil habitantes (dez./2019-dez./2020) (%)	7,9	11,1	11,9
Incremento no número de médicos por 100 mil habitantes (dez./2019-dez./2020) (%)	6,2	6,2	8,7
Cobertura populacional da ESF (dez./2019) (%)	77,4	78,8	57,1
Famílias beneficiárias do PBF (dez./2019) (%)	33,8	32,8	10,5
Média da taxa de mortalidade padronizada de covid-19 por 100 mil habitantes (31 dez. 2020)	96,1	114,4	97,2

Elaboração dos autores.

Comparado aos grupos de média e baixa vulnerabilidade, o grupo de alta vulnerabilidade social se caracteriza ainda por ter uma população mais jovem e com menores proporções de pessoas com fatores de risco à saúde ou doenças

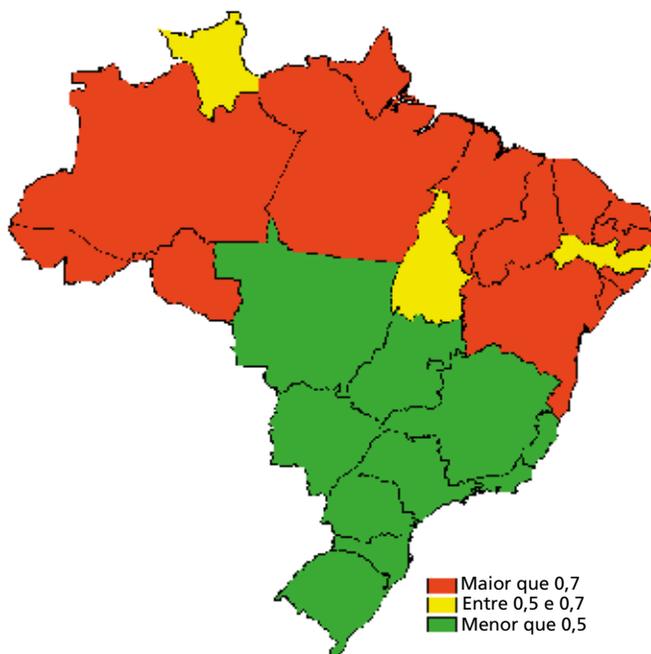
(hipertensão, diabetes, insuficiência renal, doenças pulmonares, obesidade e tabagismo), assim como por ter coberturas mais elevadas da ESF e do PBF.

Em relação à resposta à pandemia, vale salientar que o grupo de baixa vulnerabilidade foi o que mais expandiu o número de leitos hospitalares e o de médicos contratados, embora observe-se expansão em todos os grupos. E o mais interessante a destacar é que a média da taxa de mortalidade padronizada de covid-19 por 100 mil habitantes foi menor no grupo de alta vulnerabilidade social.

A seguir, comenta-se cada um dos indicadores e elucidam-se suas distribuições regionais.

A figura 1 explicita a desigualdade entre as regiões brasileiras, mostrando que o Nordeste e o Norte abrigam os estados de alta vulnerabilidade social – com as exceções de Roraima (Norte), Tocantins (Norte) e Pernambuco (Nordeste), que se caracterizam como de média vulnerabilidade social.

FIGURA 1  
Grupos de vulnerabilidade social, segundo UF

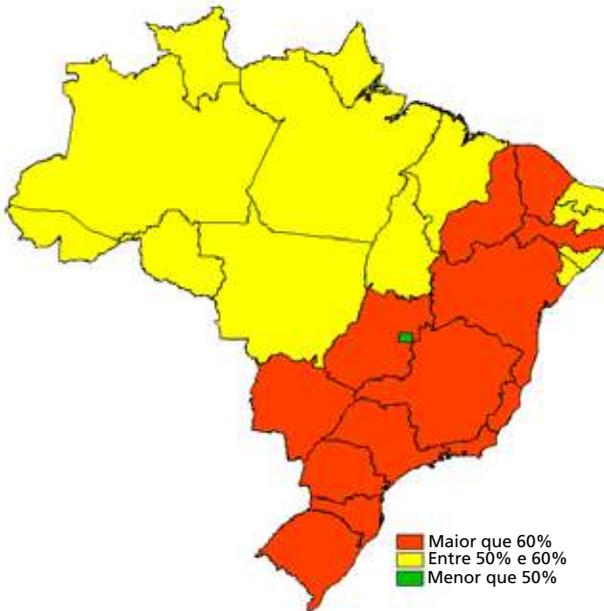


Elaboração dos autores.

No tocante à proporção da população de 18 anos ou mais com fatores de risco à saúde ou doenças, a figura 2 exibe uma distribuição distinta daquela da vulnerabilidade social. Neste caso, são os estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste (exceto Distrito Federal) e parte do Nordeste que apresentam as maiores proporções. O Distrito Federal foi a única UF que apresentou proporção abaixo de 50%.

FIGURA 2

**Proporção da população de 18 anos ou mais com fatores de risco à saúde, segundo UF (2019)**

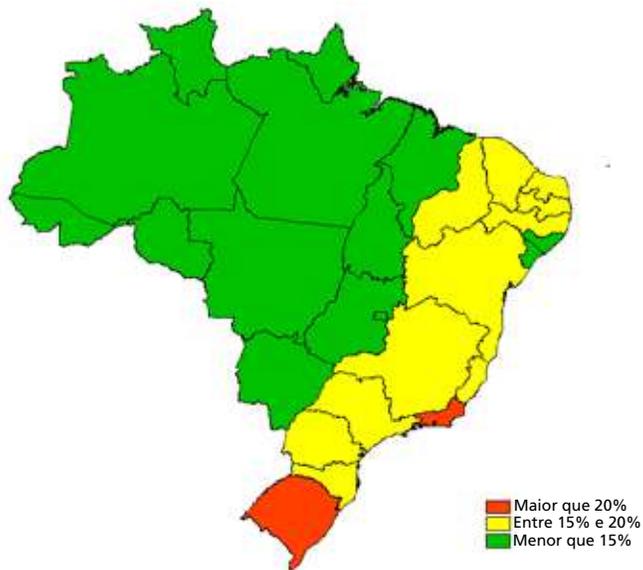


Elaboração dos autores.

Observa-se, na figura 3, que o Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro são os estados que apresentam as maiores proporções de população com idade igual ou superior a 60 anos. Os estados das regiões Norte e Centro-Oeste, Sergipe e Alagoas (ambos da região Nordeste) são os que têm as menores proporções.

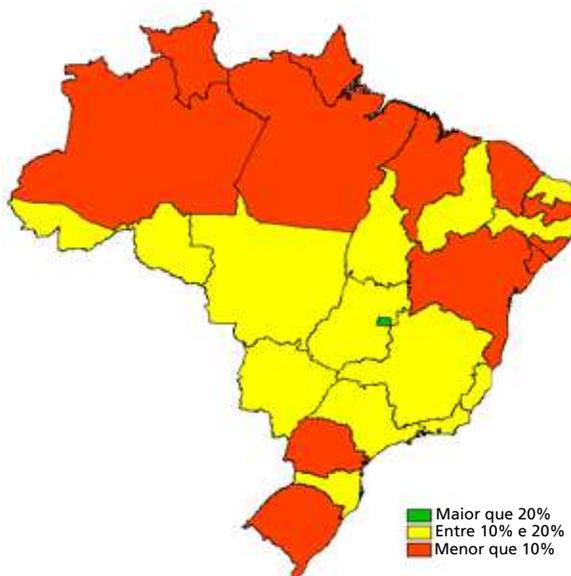
O incremento do número de leitos em UTI por 100 mil habitantes aponta para padrões distintos entre os estados e as regiões brasileiras (figura 4). Nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, os estados apresentaram incremento entre 10% e 20% – exceção apenas para o Distrito Federal, que teve um incremento maior que 20%, único entre todas as UFs. No Norte, também se verifica um padrão similar entre os estados, com incrementos menores que 10%, sendo exceção o Acre, que apresentou aumento entre 10% e 20%. Por fim, os estados do Sul e do Nordeste mostram padrões variados de crescimento do número de leitos de UTI.

FIGURA 3  
Proporção de população com 60 anos ou mais, segundo UF (4º trim./2019)



Elaboração dos autores.

FIGURA 4  
Incremento no número de leitos de UTI por 100 mil habitantes, segundo UF (dez./2019-dez./2020)

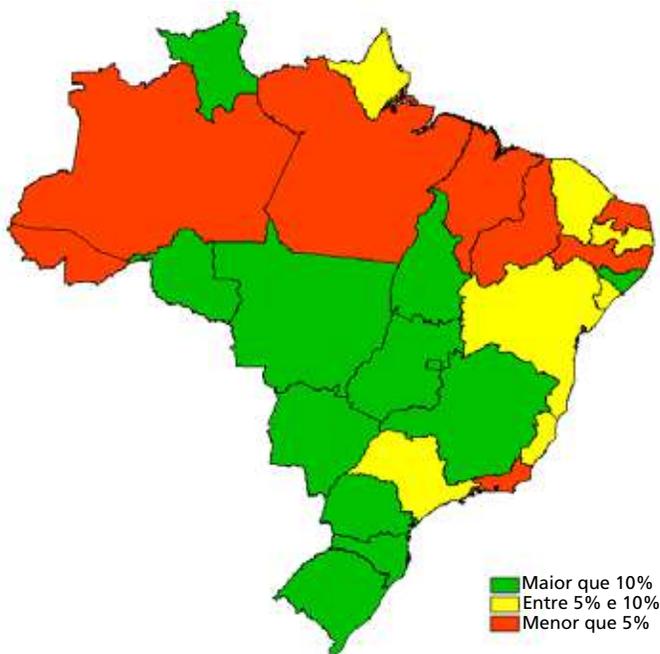


Elaboração dos autores.

O aumento do número de médicos por 100 mil habitantes, conforme mostra a figura 5, aponta para outro cenário. A região Norte foi a que apresentou o menor incremento, com porcentagem inferior a 5%, com exceção de Roraima, que aumentou em mais de 10% a proporção de médicos por habitante, seguindo o padrão dos estados das regiões Sul e Centro-Oeste e de Minas Gerais e Alagoas. A região Nordeste foi a que apresentou a maior heterogeneidade entre os estados, com Bahia, Sergipe, Paraíba e Ceará tendo aumentos maiores, entre 5% e 10%, e Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí e Maranhão com aumentos abaixo de 5%.

FIGURA 5

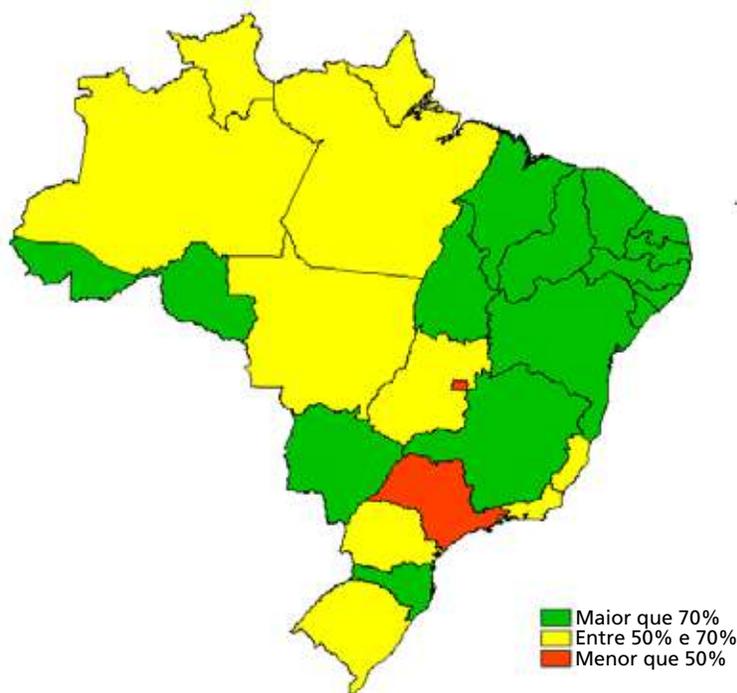
Incremento no número de médicos por 100 mil habitantes, segundo UF (dez./2019-dez./2020)



Elaboração dos autores.

Todos os estados da Federação apresentaram cobertura populacional da ESF de 50% ou mais, com exceção de São Paulo e Distrito Federal, cujas coberturas são inferiores a 50%. A região Nordeste é a única em que todos os estados possuem coberturas superiores a 70%.

FIGURA 6  
Cobertura populacional da ESF, segundo UF (dez./2019)



Elaboração dos autores.

A figura 7 exibe a distribuição proporcional de famílias beneficiárias do PBF, mostrando que os maiores percentuais se concentram nos estados do Nordeste e do Norte. Esse achado ratifica a maior vulnerabilidade social dessas UFs.

Ao se observar a taxa de mortalidade padronizada de covid-19 por 100 mil habitantes, na figura 8, vê-se um achado muito interessante e destoante dos achados anteriores. Entre as 26 UFs e o Distrito Federal, apenas cinco tiveram taxas menores que 70%, sendo que duas delas se localizam no Nordeste: Bahia e Maranhão, estados que integram o grupo de alta vulnerabilidade social.



Em síntese, os dados empíricos retratados mostram que, para além das diferenças em termos de vulnerabilidade social, a evolução da pandemia da covid-19 pode ser determinada por um conjunto variado de fatores, que incluem, mas não se limitam a, medidas relacionadas ao sistema de saúde, como a expansão da oferta de leitos de UTI. Claramente, existem outras variáveis de contexto que interferem no processo e podem levar a distintos desfechos.

A fim de compreender melhor esse processo, é discutido, na seção seguinte, o caso da Bahia, estado com alta vulnerabilidade social que adotou medidas precoces e significativas de enfrentamento da pandemia e que vem obtendo resultados melhores que a mediana nacional.

Em contrapartida, esse estado se destaca na construção de uma autonomia decisória no processo de regionalização e em ter implantado, antes mesmo da pandemia, uma série de ações específicas na saúde, justamente no percurso da implementação da regionalização/descentralização da saúde no estado, o que possivelmente o colocou em posição de vantagem em relação a outros estados quando da emergência da crise sanitária provocada pela pandemia da covid-19.

#### **4 O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA NA BAHIA**

A resposta do governo da Bahia à pandemia de covid-19 envolveu a implementação de mecanismos próprios de coordenação federativa e de um rol de ações intergovernamentais, com vistas a responder às demandas sanitárias e sociais decorrentes dessa emergência de saúde pública.

As ações estatais de organização e ampliação da rede pública de atenção à saúde, utilizando como base o planejamento regional (diversidades regionais, desigualdades de oferta, multiplicidade de agentes), conformaram-se como um dos condicionantes que auxiliam a compreender o caso da Bahia.

Desse modo, para o desenvolvimento dessa análise, utilizaram-se como referência o processo de descentralização e regionalização na Bahia, as ações intergovernamentais implementadas e a percepção dos gestores acerca do enfrentamento da pandemia no estado.

##### **4.1 A descentralização e a regionalização da saúde na Bahia antes da pandemia**

Como apontam Molesini e Mattos (2016), com base em pesquisa documental, prevalece na Bahia, ao longo da história, a perspectiva da desconcentração das ações de saúde, entendida como a transferência de atribuições administrativas para níveis hierárquicos inferiores dentro de uma mesma organização, sem delegação do poder de decisão quanto à definição de objetivos e estratégias

organizacionais no escalão superior. Moreira, Ribeiro e Ouverney (2017), por sua vez, registram a persistência da lógica político-partidária na distribuição de cargos dirigentes regionais como obstáculo à efetiva regionalização.

Essa lógica político-partidária é, de certo modo, rompida em 2014, com a extinção das 31 Diretorias Regionais de Saúde (Dires) e a criação dos nove Núcleos Regionais de Saúde (NRS).

Embora identifiquem nos NRS a continuidade pela descentralização sob a forma de desconcentração, Molesini e Mattos (2016) veem uma possibilidade de avanço na constituição de redes regionais de atenção à saúde com o fortalecimento da governança regional, pelo fato de os coordenadores dos NRS serem membros das CIRs, o que não era o caso dos diretores das Dires. Consideram ainda mais importante a decisão de o governo implantar consórcios interfederativos de saúde, estimulando a cooperação entre o estado e os municípios baianos.

De fato, o governo da Bahia iniciou, em 2015, a implantação de consórcios de saúde, criados pela Lei Estadual nº 13.374/2015. Os consórcios têm como objetivo principal a gestão compartilhada de Policlínicas Regionais de Saúde (PRS), visando preencher os “vazios assistenciais” no território baiano, sobretudo na atenção especializada. Ressalte-se que a experiência exitosa do Ceará foi a grande influência para a elaboração do projeto baiano.

A construção e o equipamento das PRS são de responsabilidade do governo estadual, ao passo que o custeio é rateado entre o estado (40%) e os municípios consorciados (60%). As cotas de participação dos municípios, por sua vez, são proporcionais ao número de habitantes de cada um.

Atualmente, a Bahia conta com 23 consórcios públicos interfederativos de saúde e 21 PRS, que são unidades especializadas de atendimento médico (com especialidades definidas com base no perfil epidemiológico da população da região) e de apoio diagnóstico, além da oferta de pequenos procedimentos, como vasectomia.

Para além de tal iniciativa, a implantação de novas unidades hospitalares de referência macrorregional, Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e unidades de atendimento especializado adensou a capacidade instalada da rede pública estadual. Vê-se que, também na Bahia, houve aumento significativo, nas últimas décadas, da participação estadual na prestação de cuidados em saúde (Segatto e Béland, 2021).

No âmbito da CIB, observa-se um padrão de relação intergovernamental fluido, transitando entre cooperação e competição, com interações mais ou menos fortes, condicionadas em parte pelo teor do conteúdo a ser negociado e pactuado. Sabidamente, temas relacionados a recursos financeiros e implantação de novos serviços favorecem processos mais tensos e conflituosos.

A alta estabilidade política, alcançada pela permanência, desde 2007, do mesmo partido político no comando do Executivo estadual; a manutenção do mesmo secretário de saúde estadual nos períodos 2007-2013 e 2015-2021; e a disponibilidade de recursos financeiros para realizar investimentos e a ampliação dos espaços de pactuação intergovernamental são outros fatores que acabam por propiciar a construção de confiança – base para superar as barreiras e os dilemas da cooperação intergovernamental tão importante para a regionalização da saúde.

Por fim, merece destaque o fato de o estado, um dos mais pobres do país em termos de produto interno bruto (PIB) *per capita*, ter sido dos que mais investiram em saúde em 2020, ano marcado pela crise social e sanitária associada à covid-19. De acordo com o Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), a Bahia aplicou R\$ 7 bilhões<sup>9</sup> em serviços e ações de saúde em 2020 – atrás apenas de São Paulo e Minas Gerais –, dos quais quase R\$ 700 milhões<sup>10</sup> foram em investimentos novos.

#### 4.2 Ações na pandemia: reforço da cooperação intergovernamental

A emergência de saúde pública de abrangência global ocasionada pela pandemia da covid-19 conclamou agentes públicos e a sociedade civil a engendrar esforços voltados ao combate dos efeitos deletérios dessa doença. Na Bahia, o primeiro caso foi registrado em 26 de fevereiro de 2020, contudo, um mês antes, a Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (Sesab), por meio da Diretoria de Vigilância Epidemiológica e do Laboratório Central, emitiu a Nota Técnica Conjunta nº 01/2020, que estabelecia critérios de definição de casos, notificação, procedimentos para coleta e envio de amostras de casos suspeitos de coronavírus (2019-nCoV).

Com o avanço da doença, em março de 2020, o governo estadual publica o Decreto nº 19.529/2020, que trata de medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do SARS-CoV2 e institui o Centro de Operações de Emergência (COE) do novo coronavírus (Portaria Estadual nº 067/2020).

Para apoiar as atividades do COE, bem como pensar em estratégias voltadas à organização do sistema de saúde estadual, foi formado um grupo de trabalho (GT) bipartite, composto por dirigentes e técnicos da Sesab e por representantes do Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde da Bahia (Cosems/BA). Formou-se também um GT para discutir a operacionalização da rede, o registro de casos e a regulação do acesso, com estabelecimento de fluxos de pacientes, recursos e informações.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3j30tnq>>.

10. Disponível em: <<http://siops.datasus.gov.br/valoresinformados.php?S=1&UF=->>>.

A primeira ação do GT foi a elaboração do plano de contingência (PC) para o enfrentamento da pandemia da covid-19, em parceria com o Conselho de Secretarias Municipais de Saúde (Cosems) e o Conselho Estadual de Saúde (CES). O PC teve como premissas a capacidade instalada da Rede de Atenção à Saúde e o desenho regional para definir a configuração dos pontos de atenção aos casos suspeitos ou confirmados de covid-19 e a configuração dos fluxos assistenciais.

O PC trouxe como objetivos específicos: i) coordenar as ações de vigilância em saúde; ii) apoiar tecnicamente os municípios na qualificação da APS; iii) ampliar e qualificar o acesso da população às ações e aos serviços da atenção especializada e hospitalar, conforme os cenários epidemiológicos; iv) garantir acesso aos serviços de saúde de forma equânime, integral e qualificada, por meio de processos regulatórios; v) desenvolver estratégias e mecanismos de cooperação entre as esferas de gestão; vi) estabelecer estratégias de comunicação e informação em saúde; e vii) fortalecer a organização e a infraestrutura do SUS da Bahia.<sup>11</sup>

Em suma, o PC definiu como eixos para o enfrentamento da pandemia e garantia da resposta: a vigilância em saúde; a atenção primária; a atenção especializada hospitalar; a regulação da atenção à saúde; a cooperação federativa; a comunicação e a informação em saúde; e, finalmente, a organização e a infraestrutura do SUS. Essa estrutura é semelhante à dos PCs de outros estados e Distrito Federal (Peres *et al.*, 2021).

Após a aprovação do PC nas instâncias deliberativas (CIB e CES), definiu-se a alocação de recursos baseada em critérios populacionais e no desenho da rede. A CIB e as CIRs pactuam também a estratégia de acompanhamento da situação epidemiológica e os mecanismos de regulação do acesso a serviços de saúde, garantindo o transporte e a transferência dos usuários entre unidades municipais e estaduais. Além disso, determinam o plano de manejo de óbitos por covid-19 e, posteriormente, o plano de vacinação contra a covid-19 no estado da Bahia.

Vale acrescentar que, paralelamente às ações de coordenação com os municípios, o governo da Bahia se mostra bastante ativo nas articulações do Fórum de Governadores do Brasil e, especialmente, do Fórum de Governadores do Nordeste. Ambos os fóruns ganham proeminência diante da inação do governo federal no que concerne ao enfrentamento da pandemia.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o recurso a espaços colegiados de discussão e de tomada de decisão, em distintas escalas, permitiu fortalecer a capacidade do governo e aumentar a governabilidade da situação, por meio do reforço da cooperação intergovernamental entre os estados da Federação, em particular os da região Nordeste, e entre o estado e os municípios baianos.

---

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3BFabD1>>.

#### 4.2.1 Ações de expansão da capacidade instalada de serviços de saúde

Em janeiro de 2020, o SUS da Bahia dispunha de 6.874 leitos clínicos e 755 leitos de UTI para adultos, com grande variação regional na proporção de leitos por habitante. Com o início da pandemia, foram abertos novos leitos e, sobretudo, parte significativa dos leitos existentes é reservada para o atendimento a casos de covid-19. Assim, em maio, 405 leitos clínicos e 275 leitos de UTI para adultos estavam destinados a pacientes de covid-19 em 24 unidades hospitalares da capital e do interior, de acordo com informações da diretora de atenção especializada da Sesab. Diante da previsível progressão dos casos novos de covid-19, a expansão do número de leitos se mostrava incontornável.

Em setembro, a desaceleração da taxa de incidência de covid-19 com consequente queda das taxas de ocupação hospitalar permitiu a desmobilização de muitos leitos destinados a pacientes com covid-19. No entanto, em dezembro de 2020, novo crescimento do número de casos levou à retomada da mobilização de leitos. Desta forma, entre dezembro de 2020 e abril de 2021, ampliou-se em 79% o número de leitos clínicos e de UTI, que chegaram ao total de 3.150.

Vale salientar, contudo, que a taxa de ocupação hospitalar relativa a casos de covid-19 manteve-se abaixo dos 88% no estado em todo o período analisado. Neste sentido, a Bahia não assistiu em nenhum momento ao colapso do seu sistema de saúde, como visto em outros estados. Para isso, foi fundamental, além da expansão do número de leitos, o fato de todos os leitos estarem sob controle da Central Estadual de Regulação. Ademais, foram importantes o reforço do transporte aéreo e a articulação com as equipes municipais do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu 192).

Em suma, o governo do estado se antecipou ao aumento da incidência de casos de covid-19: expandiu leitos, integrou a rede hospitalar e articulou o sistema de regulação de modo a evitar o colapso total do sistema.

#### 4.2.2 Ações intersetoriais de enfrentamento da pandemia

Cabe destacar que a resposta estadual agregou, para além daquelas relacionadas ao sistema de saúde, medidas em outras áreas envolvendo diferentes setores da administração pública e da sociedade civil. Tais medidas foram agrupadas em oito áreas, conforme a seguir descrito.

##### *Pactuação federativa*

As ações são organizadas em torno do Fórum de Governadores do Brasil e do Fórum de Governadores do Nordeste. No caso do primeiro, a ação mais relevante se refere à defesa da autonomia dos estados, inclusive com recurso ao STF, quando ameaçada por atos do governo federal. No caso do segundo, destaca-se a

constituição do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste),<sup>12</sup> ainda em maio de 2019, que se torna bastante ativo com o desencadear da pandemia. De fato, o Consórcio Nordeste toma iniciativas muito relevantes, como a formação do Comitê Científico assessor; a compra conjunta de equipamentos e de vacinas (esta, finalmente, viabilizada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa); a definição de medidas preventivas e protetivas, como a restrição da circulação de pessoas; além do pagamento de auxílio financeiro a pessoas em situação de vulnerabilidade.

A necessária pactuação das ações entre os entes responsáveis pela gestão do sistema de saúde contribuiu para a maior eficiência das ações implementadas, além de produzir uma ação solidária. Para isso, foram realizadas diversas reuniões entre o governo do estado – coordenadas pelo governador, com a participação de gestores e técnicos da saúde e de representantes de outras secretarias do governo estadual – e a União dos Prefeitos da Bahia (UPB), o Cosems, o CES e os presidentes dos consórcios intergovernamentais de saúde. As reuniões realizadas de forma regionalizada permitiram a produção e a implementação de medidas restritivas e sanitárias, bem como o apoio à organização de redes de serviços e ações de saúde mais próximas da realidade de cada região de saúde.

Com o intuito de organizar os protocolos para a retomada econômica, foi publicada – a partir de um decreto estadual – a organização de um GT interinstitucional, coordenado pela Secretaria de Planejamento e da Casa Civil e composto pelas demais secretarias e órgãos do governo do estado, bem como pelas federações da indústria, do comércio e da agricultura e pelas centrais sindicais existentes na Bahia. O objetivo desse grupo consistia no desenvolvimento de protocolos que serviram de base para que todos os municípios pudessem estabelecer critérios semelhantes.

#### *Assistência social e acolhimento*

Diversas ações foram desenvolvidas. A iniciativa emergencial foi a distribuição de cestas básicas, máscaras e álcool em gel para a proteção contra o vírus em comunidades em situação de vulnerabilidade social, em parceria com empresas e instituições internacionais. Essas ações envolveram todas as secretarias da área social da gestão e as voluntárias sociais. Aquelas relacionadas à transferência de renda envolveram o pagamento de auxílio excepcional e temporário para profissionais de saúde afastados que atuam em setores ou unidades da rede pública de saúde voltados ao tratamento da covid-19 (uma parcela correspondente à diferença entre o valor integral da remuneração, do salário ou da contraprestação mensal e o

---

12. O Consórcio Nordeste é uma autarquia instituída pela congregação dos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

benefício previdenciário a que tenha direito em razão do afastamento, limitada ao valor máximo de R\$ 30 mil).

Ainda na área social, outra ação foi o pagamento de auxílio financeiro (valor de R\$ 500) para pessoas infectadas com o vírus e com sintomas leves que aceitassem ser hospedadas nos centros de acolhimento organizados em Salvador, Itabuna e Ilhéus. Os centros são indicados para pessoas em situação de vulnerabilidade social e são realizados atendimentos multiprofissionais e se oferece alimentação.

#### *Gestão territorial*

As ações foram direcionadas para a implementação de medidas restritivas (suspensão de transporte intermunicipal, fechamento do comércio e de serviços não essenciais em determinados horários, toque de recolher para impedimento de circulação de pessoas, suspensão de venda de bebidas alcoólicas e de eventos públicos e privados, suspensão de aulas presenciais na rede pública e privada). O marco de tais medidas está na publicação do Decreto nº 19.529/2020. Os demais instrumentos legais que propunham alteração/flexibilização foram propostos sob critérios técnicos e científicos, negociados em reuniões da alta gestão com prefeituras, federações e sindicatos. Todas as ações estabelecidas foram adequadas às características loco-regionais.

#### *Educação*

Três leis de autoria do Executivo estadual foram sancionadas.

- Bolsa Presença: pagamento no valor de R\$ 150 para alunos de famílias nas faixas de pobreza e extrema pobreza – foram beneficiados 292.987 alunos matriculados na rede estadual de ensino, cadastrados no Cadastro Único (CadÚnico).
- Vale-alimentação estudantil: crédito de R\$ 55 para reforçar a alimentação dos alunos da rede estadual de ensino – foram beneficiados todos os alunos regularmente matriculados na rede estadual, com prioridade para a compra de gêneros alimentícios.
- Bolsa de monitoria Mais Estudo: pagamento de bolsa no valor de R\$ 100 para os estudantes que forem selecionados para monitoria de língua portuguesa, matemática e educação científica na educação básica, contribuindo para a aprendizagem dos colegas durante o ano letivo 2020/2021.

#### *Gestão financeira e administrativa*

Destacaram-se a instituição do trabalho remoto dos servidores públicos estaduais não envolvidos em ações de áreas essenciais classificadas como prioritárias; o

serviço de testagem e acompanhamento dos casos positivados pela junta médica; a prorrogação da cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que seria recolhido de 60 mil empresas varejistas de setores e municípios atingidos por medidas restritivas; a prorrogação por dois anos do pagamento do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) para proprietários de veículos voltados ao transporte escolar, ao turismo e às autoescolas; e a suspensão por três meses do pagamento de contas de água e esgoto (860 mil pessoas beneficiadas).

#### *Fomento à inovação e à pesquisa*

Evidencia-se a prorrogação de bolsas de estudo científico de mestrado e doutorado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb) por três meses e apresenta-se o lançamento de editais de inovação tecnológica, ciências e qualificação durante 2020 e 2021. Ademais, foi criada a plataforma eletrônica gratuita Fique no Lar, que conecta pequenos negócios e consumidores – com adesão em todos os 417 municípios – para a realização de compras com entrega em domicílio e em parceria com o Instituto Federal do Ceará. Foi também ampliado o atendimento da delegacia digital da Polícia Civil para casos de violência contra mulheres, crianças, adolescentes e idosos, casos de intolerância religiosa, racismo, homofobia, ataque via redes sociais, além de casos de roubos, ameaças e furtos. Especificamente para o combate à covid-19, foram criadas duas plataformas digitais: o Tele Coronavírus 155, para prestar orientações sobre a doença (participam dessa iniciativa a UFBA, a Escola Baiana de Medicina, as quatro universidades estaduais e a Fundação Oswaldo Cruz da Bahia), e o Monitora Covid-19, que possibilita atendimento remoto e acompanhamento dos casos (parceria com o Consórcio Nordeste).

#### *Incentivo ao trabalho e combate ao desemprego*

Foi implantado o programa Conectar – Qualificação e Trabalho, que abre 6 mil vagas para cursos gratuitos. Os selecionados têm direito a uma bolsa mensal de R\$ 120 durante os dois meses de duração do curso. Implanta-se também o programa Educar para Trabalhar, que oferta 200 mil vagas em 44 cursos gratuitos de qualificação profissional à distância na rede estadual de ensino. Ademais, são continuadas as obras públicas, priorizando-se a contratação de residentes no estado, e se desenvolvem ações junto aos municípios para a adequação das feiras livres e dos mercados municipais às normas sanitárias. Lança-se ainda um edital emergencial para beneficiar a cadeia produtiva da agricultura familiar.

Outra medida relevante se refere à implementação da Lei Aldir Blanc de Emergência Cultural, com a destinação de R\$ 99 milhões para lançamento de editais e apoio emergencial a profissionais da cultura.

*Transparência, comunicação e controle social*

Incluíram o aprimoramento do Portal de Transparência da Bahia, com a criação de um painel de *business intelligence* que permite o acesso completo a dados sobre as contratações emergenciais relacionadas ao combate à pandemia de covid-19. Houve também a sanção de uma lei contra *fake news* e a realização de campanhas de comunicação de massa para reforçar as medidas preventivas, como uso de máscara e distanciamento social.

Enfim, o governo agiu em diferentes frentes, de modo a conter ou retardar o avanço da pandemia e a mitigar seus efeitos sanitários e sociais, o que, certamente, explica o alcance de resultados relativamente melhores que a média nacional.

### **4.3 A percepção dos atores-chave entrevistados**

Até o dia 23 de outubro de 2021, a Bahia tinha registrado 1.242.821 casos confirmados e 27.017 óbitos por covid-19, ocupando o sexto lugar em casos confirmados e em óbitos no país.<sup>13</sup> A fim de compreender melhor o caso desse estado e obter subsídios para uma reflexão sobre a evolução do padrão de relações federativas, realizaram-se, em junho de 2021, entrevistas com governantes e gestores públicos baianos, a saber: o governador do estado, o secretário estadual de saúde, a superintendente de vigilância em saúde, a diretora da atenção especializada, o vice-presidente da UPB e o secretário-executivo do Consórcio Nordeste.

As entrevistas foram orientadas por um roteiro com questões que versavam sobre as iniciativas estaduais para o enfrentamento da pandemia, incluindo a capacidade do sistema estadual de responder à emergência de saúde pública, os mecanismos de financiamento e os impactos da organização das ações de enfrentamento sobre o pacto federativo brasileiro.

No tocante à capacidade estadual, o primeiro aspecto destacado pelos informantes foi a adoção de critérios técnico-científicos para orientar as ações de combate à pandemia. As recomendações do Comitê Científico do Consórcio Nordeste foram particularmente importantes nesse cenário.

Como medidas de destaque, pontuo a estruturação do Comitê Científico, o fórum de governadores, a instituição de grupo permanente de saúde, com secretários e técnicos, para discussão de instrutivos, para elaboração de planos de enfrentamento dos estados do Nordeste (informação verbal).<sup>14</sup>

---

13. Segundo dados da Central Integrada de Comando e Controle da Secretaria de Estado de Saúde da Bahia (SES/BA) e do Monitora Covid-19, disponíveis em: <<https://bi.saude.ba.gov.br/transparencia/>> e <<https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/>>. Acesso em: 7 nov. 2021.

14. Fala do governador da Bahia, Rui Costa dos Santos, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom do governo do estado, em 2021.

Outros aspectos destacados estão descritos a seguir.

- 1) Adoção de medidas de restrição de movimentação e aglomeração de pessoas, o que incluiu barreiras sanitárias com medição de temperatura; fechamento de fronteiras municipais e aeroportos; suspensão de transporte intermunicipal; fechamento de serviços não essenciais; suspensão de eventos; e toque de recolher.
- 2) Realização de campanhas de informação com orientações sobre medidas de prevenção.
- 3) Reorganização e ampliação das ações de vigilância epidemiológica, incluindo a implantação da testagem de casos suspeitos (RT-PCR) nas UPAs e a ampliação da capacidade instalada do Laboratório Central de Saúde Pública (Lacen).
- 4) Expansão da rede assistencial – leitos clínicos e de UTI, UPA, centros especializados em covid-19 – e adequação do sistema de regulação.
- 5) Organização do COE e elaboração do PC.
- 6) Desenvolvimento de ações no campo social e econômico.
- 7) Articulação do Fórum de Governadores, instalação da câmara técnica do Consórcio Nordeste e estreitamento das relações entre órgãos estaduais e prefeituras.

Desde logo, vale registrar a consistência desse rol de ações, sabendo-se que a conjunção de medidas preventivas e assistenciais na área da saúde, como iniciativas de apoio social e liderança política, é a melhor forma de enfrentamento da covid-19 (Aquino *et al.*, 2020; Campos, 2020).

Avaliando o impacto dessas medidas, pouco mais de um ano após sua adoção, os entrevistados consideraram que a precocidade das medidas restritivas de circulação de pessoas, incluindo a suspensão do transporte intermunicipal, contribuiu muito para o retardo na progressão da epidemia e evitou que o pico do número de casos ocorresse simultaneamente nas diferentes regiões do estado.

Segundo, houve antecipação dos fatos, atuação integrada entre estado e municípios, com o convite do governador aos prefeitos para a discussão de algumas medidas, como fechamento de fronteiras municipais e aeroportos. E o terceiro ponto foi a melhoria da estrutura assistencial do estado, a criação de novos leitos, a parceria com hospitais, a criação de hospitais de campanha, gripários (informação verbal).<sup>15</sup>

---

15. Fala do vice-presidente da UPB, José Henrique Tigre, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom da CIB/Sesab, em 2021.

No tocante às ações de vigilância, destacaram-se a ampliação do funcionamento do Lacen para realização de análise molecular de detecção do vírus (RT-PCR); a implantação do Centro de Testagem de Covid-19, com acompanhamento da junta médica para todos os servidores estaduais; e o estabelecimento de parcerias com empresas chinesas e americanas para a realização de teste de vacina contra a covid-19 na Bahia.

Quanto ao Lacen, a superintendência da vigilância foi muito atenta e preparada para lidar com questões da pandemia. A governança interfederativa, junto com o Cosems, a questão do governador e do secretário se aproximando dos municípios, bem como o Cosems estar articulado... isso contribuiu para uma mitigação importante. A Suvisa [Superintendência de Vigilância em Saúde], com toda *expertise* da diretoria de vigilância epidemiológica, faz toda a parte de monitoramento de óbitos, casos, positividade dos exames que chegam ao Lacen. Isso porque, às vezes, chegam poucas amostras com um elevado percentual de positividade, indicador esse que sinalizava para piora do quadro e necessidade de ampliação de leitos nas regiões, monitoramento das campanhas, execução dos planos de vacinação (informação verbal).<sup>16</sup>

Os gestores mencionaram também a expansão da rede assistencial. Destacaram, por um lado, o aumento do número de leitos em cerca de 300%, ao longo de 2020, chegando a 1.160 leitos clínicos e a 867 leitos de UTI para adultos, além da implantação de UPAs exclusivas para casos suspeitos de covid-19. Por outro lado, acrescentaram a importância de investimentos em infraestrutura anteriores à pandemia, que permitiram a inauguração de vários estabelecimentos de saúde, incluindo dezesseis hospitais nos últimos dezesseis anos.

Não houve limitação de esforços financeiros do governo do estado (informação verbal).<sup>17</sup>

Terceiro, o fato de a Sesab ter uma rede assistencial hospitalar estruturada contribuiu para não levar o estado ao caos na assistência e para apoio em decisões rápidas, pelo fato de a gestão direta das unidades estar sob a responsabilidade da Sesab de forma regionalizada, e paralelamente foram buscando outros prestadores e contratualizando para ampliação da rede. (...) acredita que houve um aumento importante, pois, mesmo sendo rede própria, representou um custo na aquisição de insumos e equipamentos e trabalhadores, e nos contratados mais ainda. A Sesab fez, logo no início, a apresentação ao CES dos recursos para o enfrentamento da pandemia; a gestão ficou com o Fesba [Fundo Estadual de Saúde da Bahia] e a chefia do gabinete. E, muito transparente, a PGE [Procuradoria-Geral do Estado] contribuiu muito. Algumas questões novas, situação de emergência que não precisaria passar pelos ritos da Lei nº 8.633, a centralização dos recursos em

16. Fala da diretora da DAE da Superintendência de Atenção Integral à Saúde (Saís) da Sesab, Maria Alcina Romero Boullosa, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom do ISC/UFBA, em 2021.

17. Fala do secretário de saúde do estado da Bahia, Fábio Vilas-Boas, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom da CIB/Sesab, em 2021.

um único programa... E dali todos saindo para os pagamentos devidos. Isso fez a diferença, pois contribuiu no controle. Agora, na questão da prestação de contas do recurso de fonte federal para a prestação de contas, para a CPI [Comissão Parlamentar de Inquérito] facilitou (informação verbal).<sup>18</sup>

Os gestores relataram ainda o desenvolvimento de ações no campo social e econômico, incluindo a distribuição de cestas básicas, o pagamento de auxílio financeiro, o adiamento da cobrança de impostos e a suspensão da cobrança de contas residenciais de água e esgoto.

Ações de assistência social e auxílio financeiro... recurso do *kit* escolar... Fizeram a junção alguns meses (sessenta dias) e a aquisição de produtos da agricultura familiar para apoio na aquisição de cesta básica para famílias. Parceria com as secretarias de ação social e disponibilização para os pais dos alunos das escolas, de modo a minimizar o sofrimento dessas famílias (informação verbal).<sup>19</sup>

Foi ressaltado o papel do COE, que coordena as ações de prevenção, proteção, vigilância e controle de riscos e agravos, bem como define fluxos e processos de trabalho em saúde pública. De acordo com os informantes, todas as ações foram acompanhadas e avaliadas de modo contínuo pelo COE, tendo sido fundamental esse monitoramento para subsidiar a tomada de decisão.

Além dessas medidas de caráter técnico-sanitário, foi muito enfatizada a dimensão político-gerencial do enfrentamento da pandemia. Nesse aspecto, todos salientaram o processo colaborativo de tomada de decisão e de implementação das medidas, seja entre o governo do estado da Bahia e as prefeituras baianas, seja entre os governadores do Nordeste.

De fato, as falas dos gestores indicaram que o Executivo estadual fomentou a construção de relações colaborativas e solidárias entre o governo da Bahia e as prefeituras baianas. Evidenciaram também a implicação, no processo de tomada de decisão, de atores importantes como a UPB e o Cosems/BA. Esse padrão colaborativo se repetiu nos fóruns deliberativos da área da saúde (CIB, CIR e CES), tendo sido decisivo para os resultados alcançados.

A relação com os municípios se fortaleceu, não só pela Sesab, mas pelo governador, com reuniões com todos os prefeitos duas, três vezes. As estruturas estaduais, a CIB, as estruturas regionais, os consórcios foram importantes. Os consórcios foram importantes porque criaram uma identidade regional, com vencimento entre os municípios (informação verbal).<sup>20</sup>

18. Fala da diretora da DAE/Sais/Sesab, Maria Alcina Romero Boulosa, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom do ISC/UFBA, em 2021.

19. Fala do vice-presidente da UPB, José Henrique Tigre, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom da CIB/Sesab, em 2021.

20. Fala do secretário de saúde do estado da Bahia, Fábio Vilas-Boas, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom da CIB/Sesab, em 2021.

Mais especificamente, os entrevistados destacaram que a liderança do governador da Bahia manteve canais abertos de diálogo e negociação com todos os demais atores. Acrescentaram que foram organizados GTs setoriais e territoriais nos diversos setores de governo e em diferentes regiões.

As ações eram construídas entre o governador, os prefeitos, o presidente de consórcio, a CIB, a CIR, os secretários de saúde de estado e os municípios, os profissionais de saúde (informação verbal).<sup>21</sup>

No caso do Consórcio Nordeste, a colaboração também foi marcante. No que concerne às ações de combate à pandemia, destacam-se a criação do Comitê Executivo e a realização de compras conjuntas pelos governos estaduais. O consórcio, criado em 2019, favorece a interação entre os nove estados nordestinos, com vistas ao desenvolvimento sustentável da região. É, ao mesmo tempo, uma ferramenta de gestão e um espaço de articulação de pactos de governança que se mostrou ativo e efetivo durante a pandemia.

O consórcio nasceu como cooperação entre os estados. A pandemia deu uma oportunidade de exercitar o que já se sabia, a cooperação interfederativa. Foi vivenciada na prática a cooperação, sendo positiva para quem se beneficiou diretamente e para quem cooperou. O consórcio mobilizou chefes de Estado, *staff* poderoso, a União Europeia marcou reunião para receber governadores. Empresas vieram para fazer parceria de gás. A cooperação é um elemento forte no consórcio. A autonomia é outro conceito forte (...). A harmonia do Consórcio Nordeste começa a contagiar os outros, e de espectro totalmente diferente. Alguns estados estão querendo integrar o Consórcio Nordeste, de outras regiões (informação verbal).<sup>22</sup>

Outra questão relevante discutida durante as entrevistas foi quanto aos mecanismos de financiamento das ações de enfrentamento da pandemia na Bahia. Nesse ponto, os entrevistados foram taxativos: as diversas iniciativas foram financiadas, principalmente, com recursos do Tesouro estadual. Foi unânime a avaliação de que o aporte financeiro do governo federal foi limitado, sendo os recursos federais utilizados, em geral, para custeio de leitos hospitalares.

A redução dos gastos públicos seis anos antes levou o estado a uma economia de R\$ 7 bilhões – possibilitou o investimento, a política de investimento na saúde regionalizada, e a infraestrutura preexistente favoreceu a organização da Rede de Atenção para o enfrentamento à pandemia. Segundo estado em investimento público. Na área social: R\$ 800 milhões com a aquisição de cesta básica por transferência de renda aos estudantes pelo estado, (...) R\$ 300 mil por família, com

21. Fala do vice-presidente da UPB, José Henrique Tigre, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom da CIB/Sesab, em 2021.

22. Fala do secretário-executivo do Consórcio Nordeste, Carlos Gabas, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom do ISC/UFBA, em 2021.

a bolsa permanência, (...) diluição do ICMS em cidades em que o comércio foi fechado por conta das restrições (informação verbal).<sup>23</sup>

Os gestores municipais, por sua vez, sinalizaram a situação difícil que enfrentam em decorrência do aumento de preços, no contexto da pandemia, de material médico-hospitalar, incluindo equipamentos de proteção individual, gases medicinais e medicamentos. Adicionaram que o comprometimento do orçamento municipal com as despesas de saúde está inviabilizando a implementação de outras ações de responsabilidade do governo local.

Alguns municípios ficaram engessados com o gasto de 23% a 24% do recurso do Tesouro municipal – eles mantêm as ações de saúde, mas não conseguem manter outras ações municipais, como a ação e a limpeza pública. Preocupação com o retorno ao normal por conta do colapso financeiro das prefeituras, pois o recurso ordinário para as ações básicas tem sido direcionado para a saúde. A vulnerabilidade social é muito grande (informação verbal).<sup>24</sup>

A situação descrita pelos representantes municipais coincide com os achados de Massuda e Tasca (2021), que mostram a redução relativa das transferências federais, agravada em razão das políticas de austeridade fiscal, bem como pelo progressivo aumento do percentual do recurso próprio investido pelos municípios em saúde.

De todo modo, se a limitação do financiamento federal, por um lado, tornou mais difícil a situação, não foi, por outro lado, um entrave absoluto para a estruturação da Rede de Atenção à Saúde por conta do investimento do estado e dos municípios. Assim, o maior aporte de recursos de origem estadual e municipal contrabalançou a diminuição relativa do gasto federal, fato registrado não apenas na Bahia (Fernandes e Pereira, 2020; Lima *et al.*, 2021). Contudo, em médio prazo, a persistência de tal cenário pode inviabilizar não só as ações de enfrentamento da pandemia como o funcionamento de todo o SUS.

A atuação do governo federal foi bastante discutida pelos entrevistados. O governador, por exemplo, contou que a oposição do presidente da República às medidas de distanciamento social levou alguns prefeitos a não adotarem as medidas recomendadas pelo governo da Bahia, com base no argumento de que o governo federal as considerava desnecessárias ou prejudiciais.

A falta de coordenação nacional dificultou também a aquisição de equipamentos e insumos, conforme salientado pelo secretário estadual da saúde.

---

23. Fala do governador da Bahia, Rui Costa dos Santos, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom do governo do estado, em 2021.

24. Fala do vice-presidente da UPB, José Henrique Tigre, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom da CIB/Sesab, em 2021.

Cofinanciamento da União adequado, repasses para habilitação de leitos para uso livre, mas em 2021 tem sido frustrante. Estamos limitados a financiamento de leitos de UTI, não há repasse para outros fins (informação verbal).<sup>25</sup>

Se, no caso das compras, foi a inação que atrapalhou, outras vezes, foi a ação do governo federal que criou dificuldades. Um exemplo emblemático pode ser visto na ação judicial movida pela Anvisa para impedir a instalação de barreira sanitária no aeroporto internacional de Salvador pelo governo do estado. Vale ressaltar que tal ação ocorreu em um cenário de ausência de qualquer iniciativa por parte da Anvisa.

Ausência de ação do governo federal e Anvisa e dificuldade nas ações de vigilância na área de portos e aeroportos, culminando com liminar proibindo a atuação do governo estadual nesses espaços até a decisão do STF a favor dos estados (informação verbal).<sup>26</sup>

O conjunto dessas entrevistas permite concluir que foram essenciais para a resposta baiana: i) o fato de a pandemia ocupar o topo da agenda da alta direção estadual; ii) o respeito às recomendações técnico-científicas; iii) a constituição do COE e o monitoramento da evolução da pandemia, fornecendo subsídios para a tomada de decisão; iv) a existência de investimento prévio e a expansão recente da infraestrutura de saúde; v) a articulação de medidas sanitárias de prevenção e assistência com ações no campo social e econômico; e vi) o fortalecimento dos fóruns de negociação e pactuação entre o estado e os municípios e entre os governadores do Nordeste, por meio do Consórcio Nordeste.

O caso da Bahia, relatado pelos gestores entrevistados, corrobora a constatação de diferentes analistas (Abrucio *et al.*, 2020; Chioro, 2021) de que a resposta brasileira à pandemia tem sido marcada pela insuficiência e pela descoordenação do governo federal, que não se limitou apenas a não ocupar tal lugar, mas atuou de maneira a desrespeitar o pacto federativo.

Mais importante, contudo, é que a experiência de enfrentamento da covid-19 na Bahia demonstra que o ente federado estadual teve a capacidade de responder à emergência de saúde pública, mesmo na ausência de coordenação nacional – ou, pior, mesmo diante da intervenção desestabilizadora do governo federal.

A principal lição desta experiência é, portanto, que o estado pode assumir maior protagonismo na implantação de políticas públicas, sendo importante para isso desenvolver mecanismos de coordenação horizontal, entre estados, e vertical, entre o estado e seus municípios.

25. Fala do secretário de saúde do estado da Bahia, Fábio Vilas-Boas, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom da CIB/Sesab, em 2021.

26. Fala do governador da Bahia, Rui Costa dos Santos, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom do governo do estado, em 2021.

Com efeito, diversos entrevistados destacaram que a postura do Executivo estadual, buscando a coordenação intergovernamental, de modo cooperativo e solidário, tem sido fundamental para que a evolução da pandemia na Bahia não seja pior, não sofra o colapso do sistema de serviços de saúde.

A coordenação estadual funcionou demais, e a credibilidade que os municípios deram ao governo do estado foi muito importante. A maioria dos prefeitos fizeram com que os decretos valessem a partir da coordenação do governo do estado, de fechar as fronteiras, restringir a circulação do transporte intermunicipal e permitir a organização do sistema para que ele funcionasse. E muitos questionaram o porquê dessas ações. Foi para ganhar tempo para a organização do sistema, e o estado fez as coisas acontecerem. O *lockdown* permitiu à Bahia dar um *upgrade* na estruturação das UTIs, com êxito na resposta e melhorando a assistência (informação verbal).<sup>27</sup>

Outra lição relevante se atém ao potencial dos consórcios intergovernamentais. O Consórcio Nordeste, por meio de troca de experiências, articulação, criação de câmaras técnicas – com destaque para o Comitê Científico e para as compras conjuntas –, demonstra, com clareza, a possibilidade de desenvolver processos inovadores no que concerne ao associativismo territorial.

Assim, a experiência da Bahia reforça a conclusão de autores como Coleman *et al.* (2021) e Peres *et al.* (2021) de que as secretarias estaduais de saúde desempenharam papel crucial no enfrentamento da pandemia. Mais do que nunca, as secretarias de saúde do estado merecem ser valorizadas para tornar o SUS mais efetivo, eficiente e igualitário. Certamente, o maior protagonismo dos estados, no contexto da pandemia, é consequência direta da falta de coordenação pelo governo federal e, mais que isso, dos conflitos entre o presidente da República e os governadores, que chegaram a exigir a arbitragem do STF, ao final, favorável aos estados.

Neste sentido, vale ainda acrescentar que as lideranças políticas do governo da Bahia e do consórcio percebem, com clareza, as mudanças em curso nas relações federativas.

Atualmente, há centralização excessiva na União. A autonomia de estados e municípios é muito restrita. Por exemplo, o estado não pode criar um porto ou aeroporto sem autorização da União. Outro exemplo: fizemos acordos para implantar fábricas de prótese na Bahia, mas as empresas desistiram, dadas as exigências da Anvisa. São exemplos que mostram que tem que ser repensado o papel da União, tem que aumentar a autonomia de estados e municípios. As bases estão lançadas para o novo federalismo, mas vai depender das eleições (informação verbal).<sup>28</sup>

27. Fala do vice-presidente da UPB, José Henrique Tigre, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom da CIB/Sesab, em 2021.

28. Fala do governador da Bahia, Rui Costa dos Santos, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom do governo do estado, em 2021.

Sem dúvida, a experiência do Consórcio Nordeste, uma experiência prática, concreta, vai exigir a rediscussão do pacto federativo. Havia já o Consórcio Brasil Central, mas não saiu do papel. Depois foi criado o Consórcio da Amazônia Legal, que funciona bem. (...) O sucesso da prática de cooperação vai garantir sua continuidade. Está sendo boa para todos os estados. A população está se beneficiando. Um governador sozinho não é atendido por ninguém fora do país, mas um conjunto de nove governadores é recebido em alto nível (informação verbal).<sup>29</sup>

Como perceberam Abrucio *et al.* (2020), o protagonismo dos estados na condução política e sanitária do enfrentamento à pandemia e o fortalecimento de modalidades de governança colaborativa, como o Consórcio Nordeste e o Fórum de Governadores, estão sinalizando a emergência de um novo modelo federativo no Brasil.

## 5 UM NOVO DESENHO FEDERATIVO EM CONSTRUÇÃO?

Os achados, sucintamente sistematizados neste capítulo, corroboram as análises anteriores que apontam que as diferenças entre os estados em termos de vulnerabilidade social não foram determinantes no enfrentamento da evolução da pandemia de covid-19.

A análise das medidas adotadas pelo governo da Bahia demonstra que as ações na área da saúde, como a inserção ativa no processo de regionalização e a construção de um novo parque de equipamentos regionalmente distribuídos, colocou o estado em uma posição privilegiada no que concerne à coordenação intergovernamental e ao desenvolvimento de ações de prevenção e assistência relativas à covid-19.

As medidas não farmacológicas de prevenção e controle, o conjunto articulado de ações de saúde (ampliação, reforma e readequação de equipamentos ambulatoriais e hospitalares) e as diversas medidas intersetoriais, assim como o acionamento dos mecanismos de pactuação federativa, configuram um papel determinante para posturas mais efetivas de combate à pandemia.

Essa atuação é particularmente relevante em um cenário de aguda omissão por parte do governo federal de seu papel de coordenação, que seria essencial no atual quadro de profunda crise sanitária e social e consequente aprofundamento das desigualdades. Contudo, essa “descoordenação intergovernamental” (Abrucio *et al.*, 2020) gerou movimentos políticos dos estados, tanto de aproximação entre si – particularmente entre os estados da região Nordeste – quanto de aproximação aos municípios, no sentido de ampliar a capacidade de resposta no enfrentamento da pandemia da covid-19, fortalecendo arranjos cooperativos horizontais.

---

29. Fala do secretário-executivo do Consórcio Nordeste, Carlos Gabas, em entrevista cedida por gravação na plataforma Zoom do ISC/UFBA, em 2021.

No caso da Bahia, os elementos trazidos aqui apontam que o contexto da pandemia propiciou a experimentação de mecanismos de cooperação intergovernamental com diálogo permanente entre os gestores dos estados nordestinos e entre o gestor estadual da Bahia e os gestores dos municípios baianos para a adoção de medidas mais efetivas de enfrentamento da pandemia de covid-19. Portanto, pode-se aventar que, a despeito da descoordenação intergovernamental do Executivo federal, ou justamente por isso, a Bahia, assim como outros estados, tem adotado mecanismos diversos para exercer a necessária cooperação para o combate da pandemia.

Nesse aspecto, Silva (2020) identifica um conjunto de fatores explicativos para a cooperação intergovernamental, sendo eles: i) fatores ambientais; ii) fatores interativos; e iii) fatores individuais/organizativos.

No escopo dos determinantes ambientais, o evento de ocorrência imprevista, como a pandemia de covid-19, pode ser compreendido como um determinante para a gestão colaborativa intergovernamental.

No que concerne aos fatores interativos, a implantação do Consórcio Nordeste é uma experiência exitosa de gestão colaborativa, viabilizada pela articulação dos governos dos estados nordestinos, que tornou possível potentes interações no contexto subnacional, capazes de se desdobrar em novos arranjos federativos.

Por fim, em relação aos fatores individuais/organizativos, a liderança do governador da Bahia, que chamou ao seu gabinete a coordenação do enfrentamento da pandemia, envolvendo todo o aparato estadual na execução das ações setoriais e intersetoriais, foi fundamental para o alcance dos resultados positivos.

Nessa conjuntura, é digna de nota a organização do Consórcio Nordeste, experiência – até aqui exitosa – de gestão colaborativa, viabilizada pela articulação dos governos dos estados nordestinos. Tal experiência tem possibilitado interações potentes no contexto subnacional que podem se desdobrar em novos arranjos institucionais e impulsionar a renovação do desenho federativo brasileiro a partir de outras escalas e estruturas.

Essas experiências indicam que o momento atual se configura como um terreno fértil para a inovação e a experimentação no campo das políticas públicas, especialmente no que tange às relações federativas. A autonomia de que os governos subnacionais dispõem possibilitou um protagonismo dos estados (muitas vezes com forte interação com os governos municipais) na pandemia, *vis-à-vis* o governo federal.

Acredita-se que toda essa movimentação esteja rompendo com o modelo de federalismo na saúde até então presente, bem como propiciando o surgimento de renovadas modalidades de colaboração intergovernamental, com alianças

verticais (entre estados e municípios) e horizontais (entre os municípios de um estado e entre estados de uma região ou regiões), numa ação sinérgica, envolvendo os poderes Legislativo e Executivo, assim como diversas áreas da administração pública. A movimentação conforma também outros modos de atuação, por meio de novos tipos e arranjos de parcerias ou do reforço de tipos e arranjos previamente existentes, envolvendo atores estatais e não estatais.

Vale acrescentar que a atuação destacada do Consórcio Nordeste está estabelecendo um novo tipo de diplomacia no Brasil, ao colocar governadores como compradores de vacinas no mercado mundial (único caso no mundo até agora), além de recorrentes compradores de insumos e equipamentos para área da saúde, consubstanciando o que se poderia denominar de uma chancelaria (consorciada) estadual.

Como sustenta Matheus Alencastro em entrevista recente,<sup>30</sup> vivencia-se um momento forte de regionalização da política externa, fato que é anterior à pandemia, mas que se agudiza com ela. Essa regionalização se dá com instrumentos de inovação e com a maximização do investimento, acontecendo em regiões específicas por conta do novo tipo de intervenção e de comércio gerado pela pandemia. Para o autor, o Consórcio Nordeste resgatou o multilateralismo na política externa brasileira, abandonada justamente pela atual gestão diplomática federal.

A distribuição de poder colocada pelo atual modelo federativo está sendo alterada em decorrência de um desequilíbrio profundo entre as ações e as intervenções dos estados e municípios e do nível federal na pandemia, tanto no plano interno quanto no internacional.

Provavelmente, o período pós-pandemia contribuirá para a emergência de renovadas relações federativas. Essa conjectura se explica pela experiência acumulada em tempos pandêmicos, pois é de se supor que diversos entes federativos muito dificilmente voltarão ao patamar de atuação de tipo mais subordinado e dependente, como foi aquele anterior a 2020.

Por fim, assume-se que os achados aqui sistematizados não são capazes de explicar a totalidade do fenômeno em questão – a construção de um novo desenho federativo no Brasil. Contudo, modestamente, estes achados são colocados dentro do conjunto das contribuições recentes e de suas inúmeras abordagens empíricas, teóricas e disciplinares. Muitos têm se debruçado sobre essa hipótese e seguramente devem prosseguir desdobrando-se em novos estudos e renovadas argumentações, que busquem testar o pressuposto de que crises da magnitude da gerada pela pandemia de covid-19 possam fomentar a implementação de novas formas de cooperação governamental.

---

30. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=xyRxFc1A5IU&t=10s>>.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Os barões da Federação. **Revista Lua Nova**, n. 33, p. 165-183, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec; Departamento de Ciências Políticas/USP, 1998.
- ABRUCIO, F. L. *et al.* Combate à covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ/?lang=pt>>.
- AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.
- AQUINO, E. M. L. *et al.* Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de covid-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, p. 2423-2446, 2020. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/article/csc/2020.v25suppl1/2423-2446/pt/>>.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- \_\_\_\_\_. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZfRcVksWwdnRjkB6LNVFbqG/>>.
- BUCCI, M. P. D. As competências federativas no sistema de saúde brasileiro em face das decisões do STF durante a pandemia de Covid-19. *In*: SANTOS, A. O. S.; LOPES, L. T. (Org.). **Principais elementos**. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2021. p. 126-143. (Coleção Covid-19, v. 1). Disponível em: <<https://www.conass.org.br/biblioteca/volume-1-principais-elementos/>>.
- BURGESS, M. Federalism and Federation: a reappraisal. *In*: BURGESS, M.; GAGNON, A.-G. (Org.). **Comparative federalism and Federation**: competing traditions and future directions. Toronto: University of Toronto Press, 1993. p. 3-14.
- CALEMAN, G. *et al.* O planejamento estratégico situacional em tempos de crise. *In*: SANTOS, A. O. S.; LOPES, L. T. (Org.). **Principais elementos**. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2021. (Coleção Covid-19, v. 1). Disponível em: <<https://www.conass.org.br/biblioteca/volume-1-principais-elementos/>>.
- CAMPOS, G. W. S. O pesadelo macabro da covid-19 no Brasil: entre negacionismos e desvarios. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/tes/a/sQgGPbjSPqPSqYnsZxWvxwf/?lang=pt>>.

CHIORO, A. Decisões de gestão: organização da atenção hospitalar em rede na pandemia de covid-19. *In*: SANTOS, A. O. S.; LOPES, L. T. (Org.). **Principais elementos**. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2021. (Coleção Covid-19, v. 1). Disponível em: <<https://www.conass.org.br/biblioteca/volume-1-principais-elementos/>>.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.

FERNANDES, G.; PEREIRA, B. L. S. Os desafios do financiamento do enfrentamento à covid-19 no SUS dentro do pacto federativo. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 595-613, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220200290>>.

GRIN, J. E.; NOGUEIRA, I. Walking backwards? Recentralization in Latin American federations: the cases of Brazil and Mexico. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 5., 2021, Barcelona. **Proceedings...** [s.l.]: [s.n.], 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3VWEuN1>>.

LICIO, E. C. *et al.* **O que fazem – ou deveriam fazer – os governos estaduais na gestão das políticas sociais**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2695). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/210923\\_td\\_2695.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/210923_td_2695.pdf)>.

LIMA, L. D. de *et al.* Descentralização e regionalização: dinâmica e condicionantes da implantação do Pacto pela Saúde no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 17, n. 7, p. 1903-1914, 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/FyqLwWmbv8WQs8BPW8scpTt/abstract/?lang=pt>>.

LIMA, L. D. de *et al.* **Covid-19 e coordenação de políticas de saúde no Estado federativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021. (Saúde Amanhã – Texto para Discussão, n. 65). Disponível em: <[https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/06/PJSSaudeAmanha\\_Texto0065\\_v04-1.pdf](https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/06/PJSSaudeAmanha_Texto0065_v04-1.pdf)>.

MASSUDA, A.; TASCA, R. A resposta dos sistemas de saúde à covid-19: breve análise sobre o SUS. *In*: SANTOS, A. O. S.; LOPES, L. T. (Org.). **Principais elementos**. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2021. p. 78-95. (Coleção Covid-19, v. 1). Disponível em: <<https://www.conass.org.br/biblioteca/volume-1-principais-elementos/>>.

MENICUCCI, T. M. História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: mudanças, continuidades e a agenda atual. **História, Ciências, Saúde**, v. 21, n. 1, p. 77-92, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/hcsm/a/bVMCvZshR9RxtXpdh7YPC5x/abstract/?lang=pt>>.

MOLESINI, J. A. O.; MATTOS, H. N. R. Regionalização do Sistema Único de Saúde da Bahia. **Bahia Análise e Dados**, v. 26, n. 2, p. 287-307, 2016. Disponível em: <[https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/aed/baed\\_saude\\_web.pdf](https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/aed/baed_saude_web.pdf)>.

MONTEIRO NETO, A. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014. p. 291-324. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3184/1/livro\\_governos\\_estaduais.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3184/1/livro_governos_estaduais.pdf)>.

MOREIRA, M. R.; RIBEIRO, J. M.; OUVENEY, A. M. Obstáculos políticos à regionalização do SUS: percepções dos secretários municipais de Saúde com assento nas Comissões Intergestores Bipartites. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 22, n. 4, p. 1097-1108, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232017224.03742017>>.

PERES, L. V. C *et al.* Compatibilidade dos planos – estadual e de contingência – no cenário da pandemia da covid-19. In: SANTOS, A. O. S.; LOPES, L. T. (Org.). **Principais elementos**. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2021. (Coleção Covid-19, v. 1). Disponível em: <<https://www.conass.org.br/biblioteca/volume-1-principais-elementos/>>.

REZENDE, F. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. cap. 2.

RUDI, R. *et al.* Effect of socioeconomic inequalities and vulnerabilities on health-system preparedness and response to covid-19 in Brazil: a comprehensive analysis. **The Lancet Global Health**, v. 9, n. 6, p. e782-e792, 2021.

SEGATTO, C. I.; BÉLAND, D. Federalism and decision making in health care: the influence of subnational governments in Brazil. **Policy Studies**, 2021. DOI: <10.1080/01442872.2019.1634187>.

SILVA, A. L. N. **Os estados importam!** Determinantes da cooperação subnacional nas políticas de educação e saúde do Brasil. 2020. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2020.

SOUZA, C. M. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, suplemento 2, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/45DWPg6xBf99zWHR57q4hcK/?lang=pt>>.

SOUZA, C. M.; FONTANELLI, F. Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: a covid-19 mudou a dinâmica federativa? *In*: AVRITZER, L.; KERCHIE, F.; MARONA, M. (Org.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 135-150.

TOUCHTON, M. *et al.* A partisan pandemic: state government public health policies to combat covid-19 in Brazil. **Journal**: BMJ Global Health, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3QuFpmo>>.

VIANA, A. L. A. *et al.* Novas perspectivas para regionalização da saúde. **São Paulo em Perspectiva**, v. 22, n. 1, p. 92-106, 2008. Disponível em: <[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v22n01/v22n01\\_07.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v22n01/v22n01_07.pdf)>.

VIANA, A. L. A.; LIMA, L. D. de. O processo de regionalização na saúde: contextos, condicionantes e papel das Comissões Intergestores Bipartites. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **Regionalização e relações federativas na política de saúde do Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2011. p. 11-26.

VIEIRA, F. S.; SERVO, L. M. S. Covid-19 e coordenação federativa no Brasil: consequências da dissonância federal para a resposta à pandemia. **Revista Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 44, p. 100-113, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/44SVpkjDHB6QcR5x4NtTNwf/?lang=pt>>.

WATTS, R. **Executive federalism: a comparative analysis**. Ontario: Institute of Queen's University Intergovernmental Kingston, 1996.

APÊNDICE

**ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS PARA A DEFINIÇÃO DE GRUPOS HOMOGÊNEOS  
DE ESTADOS QUANTO À SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL**

Inicialmente, elegeu-se um conjunto de indicadores, relacionados a distintas áreas, descritos no quadro A.1.

**QUADRO A.1**

**Indicadores utilizados segundo dimensão e fonte de dados**

Dimensão	Indicador	Fonte
Desenvolvimento humano	IDH 2010.	Atlas do Desenvolvimento Humano 2013
	IDHM 2010 – dimensão educação.	
	IDHM 2010 – dimensão renda.	
Fatores de risco sanitário para a covid-19	Proporção da população de 18 anos ou mais com fatores de risco à saúde (2019) – considera, entre o total de pessoas com 18 anos ou mais, aquelas com hipertensão, diabetes, insuficiência renal, doenças pulmonares (como enfisema, bronquite crônica ou doença pulmonar obstrutiva crônica), aquelas com obesidade (índice de massa corporal $\geq 30$ kg/m <sup>2</sup> ) ou aquelas com hábito de fumar passado ou atual.	PNS 2019
	Proporção de população com 60 anos ou mais (4 <sup>a</sup> trim./2019).	
Vulnerabilidade socioeconômica	Proporção de trabalhadores informais no total de ocupados (4 <sup>a</sup> trim./2019) – foram classificados como trabalhadores informais aqueles que não contribuíam para a previdência nas seguintes posições ocupacionais: assalariados do setor privado sem carteira assinada, trabalhadores domésticos sem carteira assinada, conta própria e trabalhadores familiares auxiliares.	PNAD Contínua (4 <sup>a</sup> trim./2019)
	Proporção de domicílios com vulnerabilidade habitacional (2019) – apresenta os domicílios cujas condições físicas e ambientais podem aumentar a vulnerabilidade à covid-19. Foram considerados vulneráveis os domicílios que apresentavam ao menos uma das seguintes características: i) material que predomina na construção das paredes externas (alvenaria sem revestimento, taipa sem revestimento, madeira aparelhada, madeira aproveitada ou outro material que não fosse alvenaria com revestimento/taipa com revestimento); ii) material que predomina na cobertura (madeira apropriada para construção, zinco, alumínio, chapa metálica ou outro material que não fosse telha sem laje de concreto, telha com laje de concreto ou somente laje de concreto); iii) densidade de moradores por dormitório superior a dois; iv) não tem acesso à rede geral de distribuição de água; v) não tem rede geral/pluvial de esgoto ou fossa séptica; e vi) não tem coleta de lixo.	
Capacidade do sistema de saúde	Incremento no número de leitos de UTI por 100 mil habitantes (dez./2019-dez./2020).	CNES (dez./2019 e dez./2020) e estimativas populacionais do IBGE (2019 e 2020)
	Incremento no número de médicos por 100 mil habitantes (dez./2019-dez./2020).	

(Continua)

(Continuação)

Dimensão	Indicador	Fonte
Cobertura de APS	Percentual de cobertura populacional da ESF (dez./2019).	e-Gestor Atenção Básica (dez./2019)
	Percentual de cobertura populacional por agente comunitário de saúde (dez./2019).	
Cobertura de assistência social	Percentual de famílias beneficiárias do PBF (dez./2019).	Matriz de Informação Social (dez./2019) e estimativas populacionais do IBGE (2019)
Mortes por covid-19	Taxa de mortalidade padronizada de covid-19 por 100 mil habitantes (31 dez./2020).	Brasil.io <i>website</i> , coletado dos boletins das secretarias estaduais de saúde <sup>1</sup>

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Disponível em: <<https://brasil.io/home/>>.

Obs.: IDH – Índice de Desenvolvimento Humano; IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal; PNS – Pesquisa Nacional de Saúde; PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua; UTI – Unidade de Terapia Intensiva; CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; APS – Atenção Primária à Saúde; ESF – Estratégia Saúde da Família; PBF – Programa Bolsa Família.

Registre-se que, para o cálculo da taxa de mortalidade padronizada, adotou-se a taxa bruta de mortalidade de covid-19 por 100 mil habitantes (31 de dezembro de 2020) multiplicada pelo total de óbitos (2019) e dividida por um fator definido como:

$$\sum_{i=1}^n \left( Pop_{i,UF} \frac{Mortes_{i,Brasil}}{Pop_{i,Brasil}} \right)$$

Em que  $Pop_{i,UF}$  corresponde à população da  $i$ -ésima faixa etária na Unidade da Federação (UF). Foram formadas faixas etárias de cinco anos cada (1 = 0 a 4 anos; 2 = 5 a 9 anos etc.) até os 79 anos de idade, com a última faixa agrupando as pessoas com 80 anos ou mais. Os termos  $Mortes_{i,Brasil}$  e  $Pop_{i,Brasil}$  denotam, respectivamente, o número total de mortes no Brasil e a população total no Brasil na  $i$ -ésima faixa etária.

Em seguida, com base nos indicadores selecionados, obteve-se o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), calculado por meio de uma análise fatorial (ou *factor analysis*), que consiste em uma técnica estatística de análise multivariada aplicada à identificação de fatores que apontam objetivamente para a agregação de um conjunto de medidas. Ao contrário de um indicador criado por uma composição de variáveis arbitrada pelo pesquisador, os fatores derivados da análise fatorial são dimensões abstratas, ocultas sob um determinado conjunto de medidas. Portanto, cabe ao pesquisador verificar se tais fatores podem ser interpretados de forma coerente com a natureza dos fenômenos ou processos estudados.

Esta técnica é frequentemente utilizada na resolução de problemas envolvendo um grande número de variáveis, quando se deseja a redução desse número

com a finalidade de facilitar o entendimento analítico dos dados. A partir de uma análise da matriz de correlação das diversas variáveis, é possível obter indicadores sintéticos – ou, utilizando-se o termo técnico, escores fatoriais –, que consistem numa combinação linear das variáveis originais que as sintetiza e explica. As variáveis utilizadas na construção do IVS estão descritas no quadro A.2.

#### QUADRO A.2

##### Relação de indicadores adotados para o cálculo do IVS

IDHM 2010 – dimensão educação
IDHM 2010 – dimensão renda
Proporção de domicílios com vulnerabilidade habitacional (2019)
Proporção de trabalhadores informais no total de ocupados (4º trim./2019)

Elaboração dos autores.

Para que todos os indicadores ficassem em um “mesmo sentido”, ou seja, quanto maior o valor do indicador, melhor a situação da UF, consideraram-se, na análise fatorial, os valores complementares dos dois últimos indicadores, ou melhor, foram utilizadas no modelo a proporção de domicílios sem vulnerabilidade habitacional e a proporção de trabalhadores não informais no total de ocupados. Na análise final, considerou-se apenas o primeiro fator obtido pelo modelo, cuja explicação da variabilidade total foi de 82,6%.

Para o conjunto das UFs, foram gerados os escores fatoriais, que consistem na combinação linear das variáveis originais padronizadas de tal forma que possuem média igual a 0 e variância igual a 1 (*z-escores*). A partir desses escores, foi gerado o IVS, que consiste em um indicador padronizado que varia entre 0 e 1, sendo que o valor 0 corresponde à UF menos vulnerável e o valor 1, à mais vulnerável. Abaixo, apresenta-se a fórmula de cálculo do IVS:

$$IVS_{UF} = 1 - \left( \frac{EF_{UF} - EF_{min}}{EF_{max} - EF_{min}} \right)$$

Em que  $EF_{UF}$  corresponde ao escore fatorial obtido para cada UF,  $EF_{min}$  é o escore fatorial mínimo no conjunto das UFs e  $EF_{max}$  refere-se ao escore fatorial máximo entre todas as UFs.

Os resultados apresentados nas tabelas e no quadro a seguir mostram o desempenho desses indicadores por UF. Em seguida, foram classificados em três grupos homogêneos, segundo IVS: menor que 0,5; entre 0,5 e 0,7; e maior que 0,7.

TABELA A.1  
Brasil e UFs: indicadores selecionados

UF	IDH				Fatores de risco sanitário para a covid-19	
	IDHM 2010	IDHM 2010 – educação	IDHM 2010 – longevidade	IDHM 2010 – renda	População de 18 anos ou mais com fatores de risco à saúde (2019) (%)	População com 60 anos ou mais (4º trim./2019) (%)
<b>Brasil</b>	<b>0,727</b>	<b>0,637</b>	<b>0,816</b>	<b>0,739</b>	<b>62,5</b>	<b>16,2</b>
Rondônia	0,690	0,577	0,800	0,712	55,2	12,0
Acre	0,663	0,559	0,777	0,671	57,3	11,0
Amazonas	0,674	0,561	0,805	0,677	53,4	9,6
Roraima	0,707	0,628	0,809	0,695	56,9	8,2
Pará	0,646	0,528	0,789	0,646	53,5	11,7
Amapá	0,708	0,629	0,813	0,694	55,5	8,8
Tocantins	0,699	0,624	0,793	0,690	58,3	14,6
Maranhão	0,639	0,562	0,757	0,612	55,3	13,0
Piauí	0,646	0,547	0,777	0,635	60,4	15,9
Ceará	0,682	0,615	0,793	0,651	61,2	15,7
Rio Grande do Norte	0,684	0,597	0,792	0,678	57,9	15,7
Paraíba	0,658	0,555	0,783	0,656	59,2	15,6
Pernambuco	0,673	0,574	0,789	0,673	60,2	15,8
Alagoas	0,631	0,520	0,755	0,641	57,6	14,6
Sergipe	0,665	0,560	0,781	0,672	57,0	12,4
Bahia	0,660	0,555	0,783	0,663	63,2	15,7
Minas Gerais	0,731	0,638	0,838	0,730	64,5	17,3
Espírito Santo	0,740	0,653	0,835	0,743	62,1	15,8
Rio de Janeiro	0,761	0,675	0,835	0,782	63,7	20,9
São Paulo	0,783	0,719	0,845	0,789	65,8	17,0
Paraná	0,749	0,668	0,830	0,757	64,6	16,4
Santa Catarina	0,774	0,697	0,860	0,773	60,2	16,4
Rio Grande do Sul	0,746	0,642	0,840	0,769	69,9	20,2
Mato Grosso do Sul	0,729	0,629	0,833	0,740	66,0	14,6
Mato Grosso	0,725	0,635	0,821	0,732	57,7	12,5
Goiás	0,735	0,646	0,827	0,742	62,7	14,1
Distrito Federal	0,824	0,742	0,873	0,863	49,9	12,8

Elaboração dos autores.

TABELA A.2  
**Brasil e UFs: indicadores selecionados**

UF	Vulnerabilidade socioeconômica		IVS	Capacidade do sistema de saúde	
	Domicílios com vulnerabilidade habitacional (2019) (%)	Trabalhadores informais no total de ocupados (4º trim./2019) (%)	IVS	Incremento no número de leitos de UTI por 100 mil habitantes (dez./2019-dez./2020) (%)	Incremento no número de médicos por 100 mil habitantes (dez./2019-dez./2020) (%)
<b>Brasil</b>	<b>36,3</b>	<b>35,0</b>		<b>10,6</b>	<b>7,8</b>
Rondônia	75,3	39,0	0,724	11,5	11,8
Acre	75,2	47,3	0,856	11,3	5,0
Amazonas	62,4	53,6	0,838	6,2	1,3
Roraima	61,7	42,5	0,652	7,8	16,1
Pará	73,9	58,8	1,000	5,0	3,9
Amapá	76,0	54,4	0,785	7,3	7,4
Tocantins	55,5	43,9	0,649	12,2	10,6
Maranhão	61,0	56,8	0,938	6,5	4,7
Piauí	55,6	57,2	0,909	10,5	4,7
Ceará	44,1	51,1	0,716	7,8	9,6
Rio Grande do Norte	61,6	42,9	0,716	10,8	2,0
Paraíba	41,1	47,7	0,752	7,2	9,6
Pernambuco	40,5	45,8	0,691	11,2	4,9
Alagoas	47,7	42,4	0,808	7,4	10,5
Sergipe	48,8	48,6	0,761	7,0	7,4
Bahia	43,5	48,5	0,758	9,3	6,3
Minas Gerais	26,9	32,3	0,391	11,6	10,3
Espírito Santo	32,5	33,6	0,385	15,5	7,6
Rio de Janeiro	23,0	31,9	0,257	16,3	-2,6
São Paulo	21,4	26,3	0,149	10,2	6,7
Paraná	36,3	25,5	0,308	9,5	14,3
Santa Catarina	42,2	18,1	0,224	12,9	16,2
Rio Grande do Sul	39,5	25,2	0,336	9,9	12,8
Mato Grosso do Sul	32,9	33,1	0,418	11,9	12,6
Mato Grosso	47,1	33,4	0,477	10,4	12,5
Goiás	36,0	36,2	0,426	11,0	12,1
Distrito Federal	18,5	24,8	0,000	28,5	24,7

Elaboração dos autores.

TABELA A.3  
Brasil e UFs: indicadores selecionados

UF	Cobertura da atenção primária		Cobertura de assistência social	Mortes por covid-19
	Cobertura populacional da ESF (dez./2019) (%)	Cobertura populacional por agente comunitário de saúde (dez./2019) (%)	Famílias beneficiárias do PBF (dez./2019) (%)	Taxa de mortalidade padronizada de covid-19 por 100 mil habitantes (31 dez./2020)
<b>Brasil</b>	<b>64,5</b>	<b>63,3</b>	<b>18,8</b>	-
Rondônia	70,7	75,6	12,0	102,1
Acre	71,4	87,2	29,6	99,7
Amazonas	61,2	63,6	28,0	137,6
Roraima	63,9	63,1	21,8	155,1
Pará	59,8	80,8	32,3	86,9
Amapá	59,0	68,3	26,6	117,9
Tocantins	94,2	96,9	20,9	76,3
Maranhão	85,4	89,8	39,3	60,9
Piauí	100,0	97,4	40,1	91,8
Ceará	82,9	80,2	33,3	109,4
Rio Grande do Norte	78,3	77,1	29,0	84,5
Paraíba	95,9	97,5	37,5	94,4
Pernambuco	77,2	84,6	35,4	111,7
Alagoas	76,0	76,8	34,8	84,5
Sergipe	86,1	90,9	36,5	117,2
<b>Bahia</b>	<b>75,8</b>	<b>81,1</b>	<b>35,3</b>	<b>62,1</b>
Minas Gerais	80,8	75,6	13,8	52,3
Espírito Santo	63,2	62,4	12,5	116,8
Rio de Janeiro	50,4	47,6	14,2	164,8
São Paulo	39,5	37,4	9,0	97,6
Paraná	64,6	54,7	8,8	67,0
Santa Catarina	81,5	67,8	4,5	65,3
Rio Grande do Sul	59,0	48,9	8,6	76,8
Mato Grosso do Sul	70,7	91,5	12,3	84,9
Mato Grosso	69,9	73,3	12,3	131,5
Goiás	68,1	62,6	11,8	99,4
Distrito Federal	43,1	13,8	6,6	112,5

Elaboração dos autores.

**QUADRO A.3**  
**UFs: indicadores categorizados**

UF	IVS	Fatores de risco sanitário para a covid-19		Capacidade do sistema de saúde	
	IVS	Proporção da população de 18 anos ou mais com fatores de risco à saúde (2019)	Proporção de população com 60 anos ou mais (4 <sup>a</sup> trim./2019)	Incremento no número de leitos de UTI por 100 mil habitantes (dez./2019-dez./2020)	Incremento no número de médicos por 100 mil habitantes (dez./2019-dez./2020)
Piauí	Maior que 0,7	Maior que 60%	Entre 15% e 20%	Entre 10% e 20%	Menor que 5%
Ceará	Maior que 0,7	Maior que 60%	Entre 15% e 20%	Menor que 10%	Entre 5% e 10%
Bahia	Maior que 0,7	Maior que 60%	Entre 15% e 20%	Menor que 10%	Entre 5% e 10%
Rio Grande do Norte	Maior que 0,7	Entre 50% e 60%	Entre 15% e 20%	Entre 10% e 20%	Menor que 5%
Paraíba	Maior que 0,7	Entre 50% e 60%	Entre 15% e 20%	Menor que 10%	Entre 5% e 10%
Rondônia	Maior que 0,7	Entre 50% e 60%	Menor que 15%	Entre 10% e 20%	Maior que 10%
Acre	Maior que 0,7	Entre 50% e 60%	Menor que 15%	Entre 10% e 20%	Menor que 5%
Alagoas	Maior que 0,7	Entre 50% e 60%	Menor que 15%	Menor que 10%	Maior que 10%
Sergipe	Maior que 0,7	Entre 50% e 60%	Menor que 15%	Menor que 10%	Entre 5% e 10%
Amapá	Maior que 0,7	Entre 50% e 60%	Menor que 15%	Menor que 10%	Entre 5% e 10%
Maranhão	Maior que 0,7	Entre 50% e 60%	Menor que 15%	Menor que 10%	Menor que 5%
Pará	Maior que 0,7	Entre 50% e 60%	Menor que 15%	Menor que 10%	Menor que 5%
Amazonas	Maior que 0,7	Entre 50% e 60%	Menor que 15%	Menor que 10%	Menor que 5%
Pernambuco	Entre 0,5 e 0,7	Maior que 60%	Entre 15% e 20%	Entre 10% e 20%	Menor que 5%
Tocantins	Entre 0,5 e 0,7	Entre 50% e 60%	Menor que 15%	Entre 10% e 20%	Maior que 10%
Roraima	Entre 0,5 e 0,7	Entre 50% e 60%	Menor que 15%	Menor que 10%	Maior que 10%
Rio de Janeiro	Menor que 0,5	Maior que 60%	Maior que 20%	Entre 10% e 20%	Menor que 5%
Rio Grande do Sul	Menor que 0,5	Maior que 60%	Maior que 20%	Menor que 10%	Maior que 10%
Minas Gerais	Menor que 0,5	Maior que 60%	Entre 15% e 20%	Entre 10% e 20%	Maior que 10%
Santa Catarina	Menor que 0,5	Maior que 60%	Entre 15% e 20%	Entre 10% e 20%	Maior que 10%
Espírito Santo	Menor que 0,5	Maior que 60%	Entre 15% e 20%	Entre 10% e 20%	Entre 5% e 10%
São Paulo	Menor que 0,5	Maior que 60%	Entre 15% e 20%	Entre 10% e 20%	Entre 5% e 10%
Paraná	Menor que 0,5	Maior que 60%	Entre 15% e 20%	Menor que 10%	Maior que 10%
Mato Grosso do Sul	Menor que 0,5	Maior que 60%	Menor que 15%	Entre 10% e 20%	Maior que 10%
Goiás	Menor que 0,5	Maior que 60%	Menor que 15%	Entre 10% e 20%	Maior que 10%
Mato Grosso	Menor que 0,5	Entre 50% e 60%	Menor que 15%	Entre 10% e 20%	Maior que 10%
Distrito Federal	Menor que 0,5	Menor que 50%	Menor que 15%	Maior que 20%	Maior que 10%

Elaboração dos autores.

QUADRO A.4  
UFs: indicadores categorizados

UF	IVS	Cobertura da atenção primária	Cobertura de assistência social	Mortes por covid
	IVS	Percentual de cobertura populacional da ESF (dez./2019)	Percentual de famílias beneficiárias do PBF (dez./2019)	Taxa de mortalidade padronizada de covid-19 por 100 mil habitantes (31 dez. 2020)
Piauí	Maior que 0,7	Maior que 70%	Maior que 30%	Entre 70 e 100
Ceará	Maior que 0,7	Maior que 70%	Maior que 30%	Maior que 100
Bahia	Maior que 0,7	Maior que 70%	Maior que 30%	Menor que 70
Rio Grande do Norte	Maior que 0,7	Maior que 70%	Entre 20% e 30%	Entre 70 e 100
Paraíba	Maior que 0,7	Maior que 70%	Maior que 30%	Entre 70 e 100
Rondônia	Maior que 0,7	Maior que 70%	Menor que 20%	Maior que 100
Acre	Maior que 0,7	Maior que 70%	Entre 20% e 30%	Entre 70 e 100
Alagoas	Maior que 0,7	Maior que 70%	Maior que 30%	Entre 70 e 100
Sergipe	Maior que 0,7	Maior que 70%	Maior que 30%	Maior que 100
Amapá	Maior que 0,7	Entre 50% e 70%	Entre 20% e 30%	Maior que 100
Maranhão	Maior que 0,7	Maior que 70%	Maior que 30%	Menor que 70
Pará	Maior que 0,7	Entre 50% e 70%	Maior que 30%	Entre 70 e 100
Amazonas	Maior que 0,7	Entre 50% e 70%	Entre 20% e 30%	Maior que 100
Pernambuco	Entre 0,5 e 0,7	Maior que 70%	Maior que 30%	Maior que 100
Tocantins	Entre 0,5 e 0,7	Maior que 70%	Entre 20% e 30%	Entre 70 e 100
Roraima	Entre 0,5 e 0,7	Entre 50% e 70%	Entre 20% e 30%	Maior que 100
Rio de Janeiro	Menor que 0,5	Entre 50% e 70%	Menor que 20%	Maior que 100
Rio Grande do Sul	Menor que 0,5	Entre 50% e 70%	Menor que 20%	Entre 70 e 100
Minas Gerais	Menor que 0,5	Maior que 70%	Menor que 20%	Menor que 70
Santa Catarina	Menor que 0,5	Maior que 70%	Menor que 20%	Menor que 70
Espírito Santo	Menor que 0,5	Entre 50% e 70%	Menor que 20%	Maior que 100
São Paulo	Menor que 0,5	Menor que 50%	Menor que 20%	Entre 70 e 100
Paraná	Menor que 0,5	Entre 50% e 70%	Menor que 20%	Menor que 70
Mato Grosso do Sul	Menor que 0,5	Maior que 70%	Menor que 20%	Entre 70 e 100
Goiás	Menor que 0,5	Entre 50% e 70%	Menor que 20%	Entre 70 e 100
Mato Grosso	Menor que 0,5	Entre 50% e 70%	Menor que 20%	Maior que 100
Distrito Federal	Menor que 0,5	Menor que 50%	Menor que 20%	Maior que 100

Elaboração dos autores.



# CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES PARA UMA AGENDA DE PESQUISA SOBRE O PAPEL DOS ESTADOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Catarina Ianni Segatto<sup>1</sup>

Sandra Gomes<sup>2</sup>

André Luis Nogueira da Silva<sup>3</sup>

Pedro Palotti<sup>4</sup>

Elaine Cristina Lício<sup>5</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta obra reuniu estudos que analisam o papel dos governos estaduais na Federação brasileira em diferentes dimensões político-institucionais e em políticas públicas e com variações em suas discussões teórico-metodológicas. Há estudos centrados nos poderes dos governos estaduais, considerando os da União e dos municípios; outros que debatem as relações intergovernamentais, incluindo formas de coordenação e cooperação com seus municípios; e ainda estudos direcionados à atuação dos estados em políticas sob sua responsabilidade.

Uma premissa comum em quase todos os capítulos que tratam do caso brasileiro é a centralidade da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) como marco definidor de um novo pacto federativo. De fato, os textos de Paolo Dardanelli e John Kincaid (capítulo 1 deste livro) e André Lecours e Daniel Béland (capítulo 2), que abordam as diferentes federações no mundo, destacam as constituições como um momento fundante do arranjo federativo, exercendo um peso elevado em termos de legado histórico, isto é, com influência na trajetória seguinte. Esse momento crucial de formação (*critical juncture*) – como é o caso da CF/1988 brasileira – gera fortes incentivos para a manutenção da trajetória iniciada e aumenta os custos de mudança de direção em termos de distribuição de poder, recursos e competências entre os membros de uma Federação. Ainda assim, em algumas federações, observam-se

---

1. Analista de informações no Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br); e professora no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). *E-mail*: <catarina.segatto@gmail.com>.

2. Professora do Instituto de Políticas Públicas e da pós-graduação em estudos urbanos e regionais na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); doutora e mestra em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP); mestra em estudos latino-americanos pela Universidade de Londres; e pós-doutora pelo Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap). *E-mail*: <sandra.gomes@ufm.br>.

3. Doutor em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV); e analista da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *E-mail*: <andre\_ins@hotmail.com>.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: <pedro.palotti@ipea.gov.br>.

5. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <elaine.licio@ipea.gov.br>.

alterações significativas em termos de descentralização ou centralização da autoridade decisória em áreas setoriais específicas de políticas públicas. Essas particularidades setoriais também parecem ser aplicadas ao caso brasileiro, como os capítulos deste livro discutem.

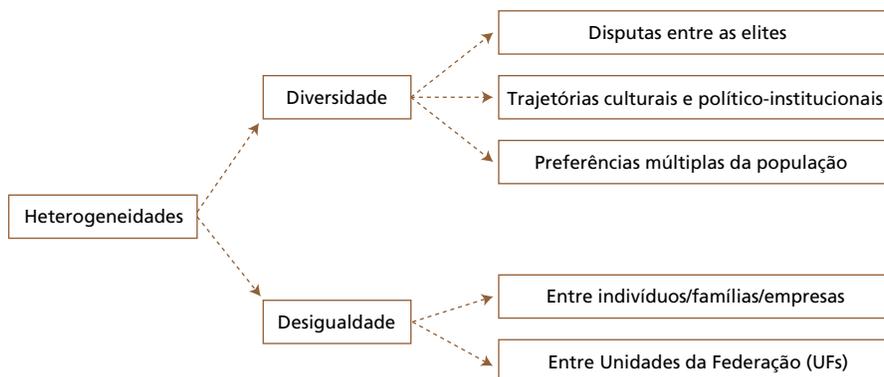
Como destacamos na apresentação deste livro, de modo geral, podemos dizer que há dois temas principais que perpassam os estudos, ambos calcados no debate sobre autonomia federativa: i) diversidades *versus* desigualdades; e ii) a agência dos estados. Nesta conclusão, além da discussão em maior profundidade dos temas, apresentamos uma agenda de pesquisa futura ou em (re)construção sobre os estados no Brasil a partir das análises e dos resultados levantados nos capítulos do livro. Essa agenda envolve estudos comparativos entre estados em uma mesma política e entre políticas, buscando compreender as implicações das suas diferentes formas de atuação em variações nas políticas públicas estaduais e municipais, quando os estados atuam como coordenadores, e sua participação em decisões nacionais, considerando as mudanças na coordenação nacional ao longo das últimas décadas.

## 2 HETEROGENEIDADES E SEUS DESDOBRAMENTOS: DIVERSIDADES E DESIGUALDADES

Como compreender a presença de heterogeneidades no interior das federações? Há duas possibilidades analíticas: a primeira enfatiza aspectos relacionados à diversidade; a segunda aponta para a desigualdade. A figura 1 sintetiza essa proposta analítica, esmiuçando as características que serão analisadas a seguir.

FIGURA 1

### Heterogeneidades e suas manifestações



Elaboração dos autores.

Um dos fundamentos da organização político-institucional das federações é a possibilidade de *diversidade* dentro de um mesmo pacto ou arranjo federativo. A própria ideia de múltiplos governos em um mesmo território revela a possibilidade de variações das agendas governamentais, no sentido de priorização ou não de determinados temas por cada um deles. Esse é um princípio de governo tão atrativo que, mesmo países unitários e com regimes autoritários, como a China recentemente, têm modificado sua estrutura de governo para possibilitar maior autonomia local, inclusive como estratégia de promoção do desenvolvimento econômico. Na ausência da organização federativa, o modelo chinês valeu-se fortemente da descentralização administrativa e fiscal (Xu, 2011; Silva, 2014).

As razões para o relativo sucesso da adoção de medidas governamentais que permitam a existência de diversidade remetem a três perspectivas. A primeira, focada nas elites políticas, aponta a multiplicação dos espaços de poder. Governos subnacionais são um lócus importante para dar vazão a disputas entre elites políticas territoriais, inclusive facilitando a seleção de novos competidores no plano nacional. Esse cenário se apresenta como estabilizador para o funcionamento da política, possibilitando a acomodação de elites políticas divergentes. Essa é, inclusive, uma das justificativas para a adoção de arranjos federativos. O jogo envolvendo diferentes elites políticas é ilustrado por Walkiria Dutra (capítulo 10), que contrapõe diversas dinâmicas envolvendo a interação entre os estados e a União em múltiplas barganhas federativas no caso da segurança pública. Essa perspectiva emerge também quando se observa a deliberação acerca de definições sobre o licenciamento ambiental, como discutem Adriana Pinheiro e Suely Araújo (capítulo 22) e, de uma perspectiva mais abrangente, a dinâmica político-institucional que permeou os processos de centralização e descentralização internacional (capítulos 1 e 2) e nacional, como discutido por Celina Souza (capítulo 3).

A segunda razão está centrada nas trajetórias particulares dos governos subnacionais, muitas vezes decorrentes de legados históricos. São variações econômicas, sociais e histórico-culturais que apontam a necessidade de se representarem as diferenças, o que implica, muitas vezes, o reconhecimento de direitos e a implementação de políticas públicas distintas entre os governos. Em muitos casos, emergem clivagens relevantes que influenciam o processo político de organização e funcionamento das federações. O capítulo 8, de Adrian Lavalle, Hellen Guicheney e Carla Bezerra, se debruça sobre características e atuações dos conselhos de políticas de meio ambiente e de preservação do patrimônio histórico e destaca o papel da construção de diferentes regimes de normatização estadual. Esses regramentos estaduais decorrem de agendas políticas próprias dos estados, o que influencia diretamente o cenário observado por cada um deles nas políticas estudadas.

A terceira razão remete às distintas características e preferências das populações entre diferentes regiões ou mesmo dentro de uma mesma região. As diversidades anteriormente descritas, muitas vezes, resultam em escolhas e inclinações político-ideológicas que perpassam a sociedade. A autonomia político-administrativa se expressa no governo constituído para e por essa comunidade regional e local, bem como na construção de decisões nacionais a partir de sua representação em instâncias no nível nacional. No capítulo 4, Rogerio Schlegel, Diogo Ferrari e Marta Arretche analisam os dados de pesquisa de opinião, com amostragem representativa das Grandes Regiões do país e de três estados brasileiros, buscando compreender as diferentes inclinações em conferir maior ou menor autoridade aos governantes, assim como o perfil de identidade territorial.

As três razões podem coexistir nas experiências históricas das federações. Elas podem dar vazão a governos que permitem que elites políticas regionais sejam alocadas e compitam com outras elites pelo governo federal, ao mesmo tempo que formulam e implementam políticas públicas mais adequadas aos seus eleitores, atendendo a aspectos históricos, culturais e político-institucionais próprios àquela região ou UF.

Em federações desiguais, a autonomia pode permitir tanto que as heterogeneidades que marcam esses países reforcem *desigualdades* ou assimetrias entre os entes federados como produzam políticas que enfrentem e combatam as desigualdades, como o caso do estado do Ceará, que é bem paradigmático para a política de educação e saúde, como destacaremos mais adiante. Nesse sentido, se o pacto federativo é uma tentativa de se produzir unidade, esta fica prejudicada em contextos de acentuadas diferenças de padrão de vida e de acesso a serviços públicos em um mesmo país.

Essa faceta da heterogeneidade pressupõe um papel mais atuante do Estado na superação das desigualdades, seja a partir de mecanismos de equalização fiscal, como Constantino Mendes argumenta no capítulo 5 deste livro – presentes praticamente em todas as federações mais estudadas –, seja por meio de políticas redistributivas, em particular no campo das políticas sociais. Em outras palavras, tem-se, nessa perspectiva, uma forma de organização do poder estatal atrelada à promoção ativa de direitos, preponderante no pós-Segunda Guerra Mundial no modelo dos Estados de bem-estar social.

Na atuação governamental para superação de desigualdades, a ênfase encontrada no livro se dá sobre os entes federados, como ocorre na transferência de recursos fiscais, com ou sem condicionalidades, no refinanciamento de dívidas públicas ou na coordenação de políticas públicas. São os governos locais que se tornam os principais alvos da atuação de níveis mais abrangentes de governo. Com o intuito de diminuir desigualdades, as transferências realizadas pelo nível

central necessitam ampliar o montante de recursos destinados a governos locais com os piores indicadores socioeconômicos ou de oferta de bens e serviços públicos aos cidadãos. Desse modo, será possível a ampliação da igualdade de oportunidades nas várias UFs por meio de mecanismos de equalização.

Os capítulos 5 (de Constantino Mendes) e 6 (de Monica Mora) apontam as assimetrias decorrentes de regimes falhos ou incompletos de equalização fiscal e de governança limitada advindas das dívidas públicas estaduais. Ambos apresentam sugestões de melhoria: o primeiro, a partir de experiências internacionais; e o segundo, na comparação de iniciativas entre os próprios estados brasileiros. O capítulo 17, de Elaine Licio, Pedro Palotti e Aérica Meneses, por sua vez, destrincha diferenças significativas entre os estados brasileiros na provisão de serviços sociais – seja na variação entre eles no exercício da função de coordenação dos municípios, seja de um mesmo estado com níveis distintos de engajamento a depender das políticas públicas analisadas. Mesmo que haja assimetrias na implementação, há padrões mínimos a serem observados em todo o território.

Na prática, as duas formas de enfrentar as desigualdades – priorização de indivíduos ou dos governos subnacionais – podem estar combinadas na atuação dos governos nacionais. É o que ocorre quando se desenham programas ou transferências governamentais que beneficiam diretamente a própria população, ao mesmo tempo que, em outras intervenções governamentais, são priorizados os próprios entes federados ou regiões de um país.

Nesse sentido, esta publicação retrata a forma múltipla pela qual as heterogeneidades se fazem presentes. Em algumas análises, observa-se a existência de diversidades que contribuem com uma faceta pluralista do arranjo federativo. Em outras, é marcante a desigualdade entre os entes federados e suas populações, o que resulta em assimetrias que prejudicam a promessa federativa de: i) união e solidariedade mútua entre os governos de uma mesma Federação; e ii) garantia de acesso a políticas sociais com semelhantes padrões de qualidade. Essas duas dimensões da promessa federativa podem inclusive se combinar, como ocorre nas respostas distintas que os governos estaduais brasileiros deram à implantação do novo ensino médio, como discutido no capítulo 19 por José Carvalho, Gabriela Lotta e Marcela Bauer.

### **3 COORDENAÇÃO NACIONAL E AGÊNCIA ESTADUAL**

Como destacado na apresentação desta publicação, os estudos sobre os efeitos das relações intergovernamentais nas políticas públicas no Brasil têm acumulado uma série de evidências sobre o papel coordenador e indutor da União, influenciando a oferta de serviços públicos pelos governos subnacionais desde ao menos a metade da década de 1990 (Almeida, 1995; 2005; Arretche, 1999; 2012;

Abrucio, 2005; entre vários outros autores com produção mais recente). Há, de modo similar, um acúmulo de conhecimento sobre os efeitos da adoção de diferentes estratégias e instrumentos de políticas públicas federais na provisão de serviços pelos municípios e sobre as capacidades estatais e de gestão municipais (para uma breve revisão ver Marengo e Cate, 2021; Grin, Demarco e Abrucio, 2021; Lima *et al.*, 2020; Souza, 1996). Há, portanto, conhecimento significativo acumulado sobre federalismo e políticas públicas no Brasil nos últimos 25 anos, especialmente com relação aos governos federal e municipais. Porém, como muitos dos capítulos deste livro revelam, o nível intermediário de governo – os estaduais – não tem recebido o mesmo grau de atenção dos estudos da área, em especial os das políticas públicas.

Como resultado, entende-se que os estados perderam seu papel de primazia no período pós-CF/1988. Apesar disso, há um reconhecimento de que existem lacunas de investigação sobre o que os estados fazem ou não.

As contribuições feitas nesta publicação mostram que há variações em algumas políticas que podem ou não estar relacionadas às ações (ou inações) dos estados, mas ainda sabemos pouco sobre essa questão de forma sistemática e comparativa. Ainda que haja um acúmulo de estudos que evidenciam as grandes desigualdades existentes na Federação brasileira – especialmente as regionais –, até o momento não há, na mesma medida, um entendimento consolidado sobre o papel dos estados em diversas políticas setoriais. Há estudos de caso relevantes, mas ainda muito concentrados em alguns estados e em algumas políticas (exemplar é a quantidade de estudos sobre o Ceará em educação e saúde); no entanto, sabemos pouco (ou quase nada) sobre o restante dos estados.

A leitura dos capítulos confirma um primeiro entendimento de que qualquer conclusão geral que se possa ter sobre o papel ou a atuação dos estados em termos de políticas públicas na Federação brasileira deve levar em conta a significativa variação por área setorial de política, ainda que em um mesmo estado. As diferentes formas de atuação são resultado tanto de iniciativas próprias dos estados – no plano da formulação de políticas – quanto de modos de implementação ou de provisão de políticas que afetam o acesso, o tipo ou mesmo a qualidade dos serviços públicos. Os governos estaduais são, nesse sentido, atores importantes para a efetivação da cidadania social.

Ainda que de modo inicial, isto é, com base apenas nas conclusões dos estudos que compõem esta coletânea, é possível listar três achados sobre o que os estados fazem em diferentes políticas setoriais, considerando o marco da CF/1988.

### 3.1 Quando há menor normatização federal ou ausência de coordenação nacional, ocorre maior variação na atuação dos estados, incluindo ação ou inação

Há fatores relacionados a cada contexto estadual que influenciam suas diferentes iniciativas, como o caso dos incentivos para criação de conselhos municipais de patrimônio histórico e de meio ambiente pelo estado de Minas Gerais (capítulo 8, de Adrian Lavalle, Hellen Guicheney e Carla Bezerra). Algo similar é observado para o caso do acesso e disponibilização de tecnologias de informação e comunicação (TICs) para os cidadãos, com elevada variação entre os estados em parte explicada por iniciativas próprias de alguns governos estaduais, ainda pouco estudadas, mas com efeitos diretos nas desigualdades sociodigitais de suas populações, como argumentam Manuella Ribeiro, Javiera Macaya, Fabio Storino, Luciana Portilho, Alexandre Barbosa e Maria Cunha (capítulo 15).

Essa discricionariedade é percebida também quanto à composição da burocracia pública estadual, muito distinta entre as UFs (capítulo 13, de Felix Lopez, Pedro Palotti e Alexandre Gomide), ou quanto ao número e à composição das secretarias estaduais (capítulo 14, de Iana Lima, George Avelino, Vitória Lopes e Lara Mesquita). Ambos os casos apontam padrões estaduais muito particulares. É o que se observa ainda quando da adoção de cotas em concursos públicos, que revela, inclusive, a existência de iniciativas estaduais anteriores à legislação federal. Nesse sentido, Tatiana Dias Silva (capítulo 18) demonstra que houve, inicialmente, resposta às demandas de ordem local ao mesmo tempo que se observou um efeito multiplicador após a lei federal, quando houve a difusão dessa política para outras UFs.

As diferentes capacidades de ação dos governos estaduais em uma área setorial historicamente de baixa coordenação nacional e com tradição de atuação estadual – as políticas prisionais – também estão relacionadas aos distintos volumes de captação de recursos federais no caso dos repasses do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), afetando a provisão desse serviço público nos estados, como mostram Thais Duarte, Natália Martino, Ludmila Ribeiro e Natália Sátyro (capítulo 11). Observou-se ainda capacidades distintas e, em geral, limitadas, dos órgãos estaduais de controle externo. Os tribunais de contas estaduais, para a maior parte dos casos estudados, não se pautam por instrumentos mais modernizantes e focados na aferição de resultados, o que limita a *accountability* horizontal em âmbito estadual (capítulo 16, de Gustavo Lopes, Eduardo Grin, Marco Antônio Teixeira e Marcos Rehner).

Ainda, as decisões dos governos estaduais durante a pandemia de covid-19 são um exemplo ilustrativo de como, na ausência de coordenação federal, observam-se variações nas decisões estaduais. As medidas não farmacológicas para contenção do espalhamento do vírus variaram bastante entre os governos estaduais – de menor

grau de rigidez até o estabelecimento de um período sustentado de restrições de mobilidade (capítulo 23, de Sandra Gomes, Luciana Santana, Marcelo Bragatte e Thiago Silame) –, tendo impactos nas taxas de óbitos registradas em cada um deles (capítulo 24, de Ana Luiza Viana, Luis Eugênio Souza, Fabíola Iozzi, Ana Paula Pereira, Roberta Sampaio e Nanci Salles). Em alguns estados, isso parece ter criado as condições para implementar (ou acelerar) propostas antigas de coordenação estadual junto a seus municípios ou, ainda, intersetoriais na provisão de serviços de saúde (capítulo 24).

### **3.2 Mesmo em políticas normatizadas nacionalmente, há espaço para agência estadual**

Em alguns casos, observam-se variações significativas entre as ações dos estados, mesmo em políticas com ampla normatização nacional. Isso parece confirmar a hipótese de que os estados fazem escolhas influenciadas por seus contextos locais, pelo legado herdado de políticas anteriores (*path dependence*) ou por cálculos e estratégias políticas próprios.

O caso mais exemplar, neste livro – em uma área setorial, a saúde, normalmente entendida como sendo de forte normatização nacional –, é o programa de assistência farmacêutica básica (capítulo 12), em que Rodrigo Machado e José Angelo Machado demonstram que há uma variação no que os estados fazem (e não fazem). Enquanto alguns adotam ações de coordenação com seus municípios, outros delegam essa função exclusivamente a eles. Há, ainda, estados que adotam formas intermediárias de implementação dessa política. Também no caso de políticas que possuem como esteio o conceito de família, observa-se uma variação na produção normativa entre os estados, ainda que o mais frequente seja a não normatização, isto é, prevalece uma inação em sua maior parte (capítulo 20, de Natália Sátyro, Íris dos Santos e Pedro Cunha). Não há estudos em profundidade sobre a atuação dos estados nas políticas para a família que permitam compreender por quais razões esses entes subnacionais adotam formas de atuação tão distintas.

Outro caso de política com uma trajetória de normatização nacional refere-se à regulação sobre gastos com a educação básica, em que há também modos distintos de registro dessas despesas. A excessiva rigidez burocrática federal e dos órgãos de controle, que não são capazes de reconhecer as particularidades estaduais, produziria, com isso, registros incompletos ou não comparáveis em termos nacionais, como demonstram Ursula Peres, Lauana Simplicio e Cristiane Capuchinho (capítulo 7). Os estados possuem práticas consolidadas e particulares de registro que não são consideradas pelo sistema federal. As normas “inflexíveis” demonstram uma falta de espaço para diálogo ou de pactuação interfederativa que permitiria se alcançar um objetivo aparentemente simples: quanto (e em que) cada estado gasta, de fato, com educação?

### 3.3 Há escolhas feitas pelos estados na provisão direta de serviços que afetam o acesso dos cidadãos ao bem-estar social

Os governos estaduais podem ser também importantes provedores diretos nas três políticas sociais universais no Brasil – saúde, educação e assistência social –, assim como atores-chave para a coordenação da oferta realizada pelos municípios, que podem inclusive envolver a diminuição de desigualdades intraestaduais.

Essa oferta, no entanto, não é igual em todos os estados, nem em todas as políticas. Há, ao contrário, elevada heterogeneidade nesta provisão. Enquanto em educação e saúde a provisão direta pelos estados apresenta variações, na assistência social, a atuação dos estados é ainda muito pequena e, portanto, pouco relevante na oferta desses serviços (capítulo 17). Isto reforça o entendimento de que há variação não apenas entre os estados, mas também entre as políticas setoriais, em que os fatores explicativos seriam complexos, múltiplos e conjunturais e também dependentes do contexto.

Para além da influência federal, os executivos estaduais mobilizam redes de atores que explicam a adoção ou difusão de políticas. Há evidências disto no caso de políticas de educação, especificamente para o ensino médio (capítulo 9), de responsabilidade das redes estaduais de ensino, assim como na difusão de políticas que envolvem a cooperação entre estados e municípios (sendo o caso do Ceará o mais estudado). Como argumentam Catarina Segatto, André Luis Nogueira da Silva e Fernando Abrucio, a variação nas políticas adotadas (ou não adotadas) seria também explicada pela circulação de ideias e atores entre os governos subnacionais que, por sua vez, afetam o resultado das políticas públicas.

No campo dos estudos sobre implementação de políticas públicas, há consenso de que uma série de fatores pode afetar a forma como um determinado serviço público é entregue à população. A contribuição do livro, neste sentido, é a implementação da reforma do novo ensino médio pelos estados brasileiros com consequências diretas no tipo de escola e de ensino a que os jovens terão ou não acesso (capítulo 19, de José Mauricio Avilla Carvalho, Gabriela Lotta e Marcela Bauer). Em um ambiente em que a capacidade de coordenação nacional, pelo governo federal, tem sido reduzida, observa-se, novamente, variação nas formas de implementação de uma política nacional, que são respostas que os governos estaduais dão às suas condições particulares e legados históricos e institucionais existentes e outros cálculos ainda pouco compreendidos. Os estados também podem adotar políticas próprias e inclusive inovar, como demonstrado por Pedro Cavalcante e Hironobu Sano no capítulo 21. No caso desta temática – inovação –, a escassez de estudos é ainda maior.

#### 4 AGENDA DE PESQUISA EM (RE)CONSTRUÇÃO

Esta publicação revela a importância da análise do papel dos estados como formuladores e implementadores de políticas nacionais e estaduais. A compreensão dos efeitos da coordenação nacional é central para a discussão sobre federalismo e políticas públicas, especialmente em federações desiguais, como a brasileira. No entanto, alguns autores ressaltam uma lacuna de análises sistemáticas sobre as políticas de bem-estar social subnacionais, tanto para verificar se essas políticas variam entre as regiões do país quanto os fatores que explicam as diferenças e semelhanças (Connell, Denny e Martin, 2021; Greer, 2019; Vampa, 2016), o que é ainda escasso no Brasil (Bichir, Brettas e Canato, 2017; Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020; Gomes, 2010).

Os capítulos deste livro, assim como outros estudos, chamam a atenção para a influência de diversos fatores que poderiam explicar a variação nas políticas subnacionais. Além das diversidades socioeconômicas, demográficas, incluindo as étnico-culturais, fatores políticos, institucionais, de capacidades, ideacionais, ideológicos e relacionais explicariam as políticas públicas adotadas pelos e nos estados. No entanto, não há um consenso na literatura sobre quais fatores teriam maior poder explicativo ou como poderiam ou não interagir entre si.

Além da análise sobre as diferentes formas de atuação e suas implicações para as políticas públicas e para o bem-estar social da população, os estados podem desempenhar um papel de coordenação com seus municípios, que emergem como relevantes em vários capítulos deste livro. Em algumas políticas, essa coordenação é prevista nas diretrizes nacionais, mas, ainda assim, observam-se variações na forma de apropriação dessas normas pelos estados. Em outras políticas, não há nenhuma determinação nacional, mas há estados que tomam essa iniciativa, ao mesmo tempo que há inação em outros.

Outro tema de pesquisa que ainda detém muitas lacunas refere-se à participação dos estados nas decisões nacionais. Seria promissor deter um acúmulo de conhecimento sobre a sua influência nas decisões do Congresso Nacional, como demonstrado por Arretche (2012), assim como em arenas decisórias nacionais que contam com a participação de entes subnacionais em fóruns interfederativos, como as Comissões Intergestores Tripartite (CITs) existentes em algumas políticas (Palotti e Machado, 2014; Segatto e Béland, 2021). O conhecimento em maior profundidade das dinâmicas e decisões tomadas nesses espaços e a comparação entre políticas caracterizadas pela presença e outras pela ausência desses espaços permitiriam avanços na compreensão sobre como e se os estados são capazes de influenciar as decisões nacionais.

Inúmeros estudos sobre federalismo e políticas públicas no Brasil mostram que a coordenação nacional foi a chave para assegurar uma menor desigualdade

nos níveis de gasto público, acesso e qualidade nas políticas sociais em federações. No entanto, desde 2019, mudanças na coordenação nacional influenciaram as políticas subnacionais, especialmente durante o período da pandemia. O interesse acadêmico, e também público, sobre os estados se exacerbou com a nova configuração de relações intergovernamentais que o governo Bolsonaro vinha tentando imprimir no país, desde o início do seu governo. O discurso conflituoso e de disputa criado com os governos estaduais ficou evidente no período mais crítico da pandemia. Analisando o funcionamento do chamado “federalismo bolsonarista”, Abrucio *et al.* (2020) destacam que o governo federal agiu no sentido de aprofundar o conflito com os governos subnacionais, contrariando o arranjo institucional cooperativo previsto pela CF/1988. O resultado fora a ausência de coordenação federativa nas iniciativas de combate à pandemia. Para os autores, esta nova forma de atuação do então governo federal aprofundou as desigualdades territoriais do país – uma hipótese que ainda enseja análises empíricas sistemáticas para verificação.

A atuação dos estados em tempos de “federalismo bolsonarista” está presente nesta publicação, com capítulos que mostram que eles adotaram respostas próprias à pandemia e exploraram os fatores que influenciaram as escolhas feitas. Estudos futuros podem ser centrais para compreendermos como os estados atuarão nos próximos governos, ou seja, se perderão ou manterão seu protagonismo na Federação brasileira ou, ainda, quais serão os legados dessa experiência atípica na Nova República nos modos de colaboração e cooperação entre os estados e seus municípios.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, F. L. *et al.* Combate à covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.
- \_\_\_\_\_. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.
- \_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

BICHIR, R.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, p. 1-28, 2017.

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. 1-23, 2020.

CONNELL, A.; DENNY, E. S.; MARTIN, S. How can subnational governments develop and deliver distinctive policy agendas? **International Review of Administrative Sciences**, v. 88, n. 4, p. 1159-1175, 2021.

GOMES, S. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 103-128, 2010.

GREER, S. L. Introduction: comparative federalism, public policy, and money. *In*: GREER, S. L.; ELLIOTT, H. (Org.). **Federalism and social policy: patterns of redistribution in 11 democracies**. Michigan: University of Michigan Press, 2019. p. 1-31.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Cegov, 2021. 714 p.

LIMA, L. L. *et al.* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos Ebape.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 323-335, 2020.

MARENCO, A.; CATE, L. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, n. 77, 2021.

PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

SEGATTO, C. I.; BÉLAND, D. Federalism and decision making in health care: the influence of subnational governments in Brazil. **Policy Studies**, v. 42, n. 3, p. 308-326, 2021.

SILVA, R. D. Relações intergovernamentais na China: características e trajetória recente. *In*: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Capacidades governativas em governos estaduais: ensaios atuais sobre o federalismo brasileiro**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014. v. 1, p. 233-261.

SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

VAMPA, D. **The regional politics of welfare in Italy, Spain and Great Britain**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016.

XU, C. The fundamental institutions of China's reforms and development. **Journal of Economic Literature**, v. 49, n. 4, p. 1076-1151, 2011.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GREER, S. L. (Ed.). **Territory, democracy and justice**: regionalism and federalism in Western democracies. Hampshire: Palgrave MacMillan, 2006. 302 p.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (Org.). **Federalism and the welfare state**: new world and European experiences. New York: Cambridge University Press, 2005. 361 p.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

### **Assistentes da Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### **Supervisão**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### **Revisão**

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laize Santos de Oliveira

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

### **Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

### **Capa**

Mayara Barros da Mota

### **Imagem da capa**

Paisagem com moringa (1934), de Cândido Portinari

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*





### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO