

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Raquel Wanderley D’Albuquerque

AGENDA LOCAL

DESVENDANDO A AUTONOMIA DECISÓRIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Belo Horizonte

2022

Raquel Wanderley D’Albuquerque

AGENDA LOCAL

DESVENDANDO A AUTONOMIA DECISÓRIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito à obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Natália Sátyro
Coorientador: Dr. Pedro Schettini Cunha

Belo Horizonte

2022

320	D'Albuquerque, Raquel Wanderley.
D137a	Agenda local [manuscrito] : desvendando a autonomia
2022	decisória dos municípios brasileiros / Raquel Wanderley D'Albuquerque. - 2022.
	149 f.
	Orientadora: Natália Guimarães Duarte Sátyro. Coorientador: Pedro Schettini Cunha.
	Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	Inclui bibliografia.
	1. Ciência política – Teses 2. Autonomia – Teses. 3. Federalismo - Teses. I. Sátyro, Natália. II. Cunha, Pedro Schettini . III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

ATA 09ª/2022 DA DEFESA DE TESE DA ALUNA RAQUEL WANDERLEY D'ALBUQUERQUE

Realizou-se, no dia 07 de outubro de 2022, às 13:30 horas, no Auditório Prof. Bicalho, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da tese, intitulada “Agenda local: desvendando a autonomia decisória dos municípios brasileiros”, elaborada e apresentada por RAQUEL WANDERLEY D'ALBUQUERQUE, número de registro 2017699394, graduada no curso de CIÊNCIA POLÍTICA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Natália Guimarães Duarte Sátyro - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Pedro Schettini Cunha – Coorientador (CMBH), Prof. Andre Luiz Marengo dos Santos (UFRGS) – (Videoconferência), Prof. José Angelo Machado (DCP/UFMG), Profa. Mariana Batista da Silva (UFPE) – (Videoconferência), Profa. Marta Teresa da Silva Arretche (USP) – (Videoconferência). A comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 07 de outubro de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Batista da Silva, Usuária Externa**, em 07/10/2022, às 17:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Schettini Cunha, Usuário Externo**, em 07/10/2022, às 18:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Natalia Guimaraes Duarte Satyro, Professora do Magistério Superior**, em 10/10/2022, às 06:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andre Luiz Marengo dos Santos, Usuário Externo**, em 11/10/2022, às 10:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marta Teresa da Silva Arretche, Usuária Externa**, em 11/10/2022, às 10:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jose Angelo Machado, Professor do Magistério Superior**, em 11/10/2022, às 11:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Dedico esta tese às cidadãs e aos cidadãos brasileiros, que financiam a ciência feita na Universidade pública e que precisam de políticas públicas baseadas em evidências.

AGRADECIMENTOS

A ciência acontece na construção coletiva: sempre acreditei e segui essa máxima na minha trajetória acadêmica. Portanto, esta tese de doutorado é resultado de algumas cabeças que pensaram muito e trabalharam juntas. Começo estes agradecimentos com Natália Sátyro: minha professora, orientadora e incentivadora da linha de frente, que acreditou e exigiu de mim a dedicação e a qualidade teórica, metodológica e empírica que uma tese precisa ter. Junto a ela, Pedro Schetinni Cunha foi o grande responsável pelo caminho do rigor metodológico, detalhismo e estruturação da análise de dados que esta tese seguiu. O resultado deste trabalho dependeu diretamente da colaboração incessante dessas duas pessoas orientadoras que são, junto a mim, coautoras dessa tese. Minha gratidão mais genuína e profunda a vocês, por tantas horas dedicadas, tanta paciência e por acreditarem que o caminho da ciência e das evidências é a melhor alternativa para construir políticas públicas.

Esta tese também é resultado de uma trajetória de formação profissional que dependeu de investimentos estatais e me fizeram ter certeza de que a universidade pública, gratuita e inclusiva é o caminho a seguir para educação superior de qualidade no Brasil. Portanto, deixo aqui meu agradecimento oficial à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pelas bolsas de pesquisa que me possibilitaram trilhar meu caminho na pós-graduação. Mas esse caminho se iniciou muito antes, há 12 anos, quando ingressei na graduação na Universidade Federal de Pernambuco e comecei a entender o que é o fazer científico, o que é a ciência política e descobri a meu interesse e vocação para estudar, investigar e contribuir para as políticas públicas. Nesse período inicial, a minha primeira casa acadêmica me trouxe tanto aprendizado e me mostrou o valor e a importância da universidade pública. Agradeço a todo o corpo docente do Departamento de Ciência Política da UFPE, especialmente, às professoras Gabriela Tarouco e Mariana Batista que, desde o início da minha formação, tiveram a paciência de ensinar e a generosidade de me incentivar a seguir o caminho da pesquisa.

Ao deixar meu território (mas jamais as minhas origens), cheguei ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, onde me tornei a profissional que sou hoje. Desde o primeiro dia de interação na universidade, tive o prazer e a oportunidade de assimilar, aprender, questionar e amadurecer um mundo de conhecimentos, que à época era tão cheio de certezas, e que me mostrou a diversidade analítica e metodológica necessária para me tornar uma cientista social. Neste novo DCP, aprendi que o

mundo da ciência política pode (e deve) ser muito plural e que todas as explicações, abordagens e métodos, sem exceção, têm seu lugar e seu valor. Agradeço imensamente a todos os que compõem o corpo docente, discente e técnico do Programa, pois tiveram um papel crucial na minha formação profissional. Ao Alessandro e Thaís, da Secretaria do PPGCP, agradeço por viabilizarem o funcionamento tão complexo dessa estrutura burocrática, pela disponibilidade em nos auxiliarem em todos os processos - da matrícula ao acesso a financiamento para eventos acadêmicos. Aos meus colegas de mestrado e doutorado, agradeço pelos debates quase intermináveis, pelas discussões acaloradas e aprendizados conjuntos que vivemos nas aulas, nos seminários de dissertação e tese, e pelos corredores da querida FAFICH.

Deixo registrado o meu agradecimento especial às professoras e professores que tanto se dedicam a fazer a ciência política brasileira, dando sua contribuição para a sociedade e se dedicando para formar gerações de novos cientistas políticos para o mercado de trabalho. Da linha de pesquisa Estado, Gestão e Políticas Públicas e referências dessa tese, agradeço a Telma Menicucci, José Ângelo Machado, Eleonora Cunha, Márcia Soares, Geralda Miranda e Ana Paula Karruz, cujas contribuições para minha formação foram fundamentais e me fizeram entender o mundo das políticas públicas com muito mais nitidez teórica e metodológica. Agradeço também ao professor Ricardo Fabrino Mendonça que me abriu os olhos para o mundo das abordagens interpretativas, e alterou definitivamente a minha visão sobre o como e o porquê das pesquisas qualitativas na ciência política.

Apesar do papel central de docentes na minha formação, tenho convicção de que foi através da convivência na sala de aula, dos seminários, dos grupos de estudos e das interações com meus colegas, que consolidei os meus conhecimentos e completei a minha formação. À minha turma do mestrado, que virou minha família mineira, eu agradeço por tanto companheirismo, cumplicidade, apoio e por tantas trocas que me levaram entender melhor o mundo, a ciência e o meu papel de pesquisadora. Luciana Andrade, Lucas Gelape, Fábio Espíndola, Stephanie Reis, Isabella Lourenço, Luiza Galvão e Laura Rennó são o primeiro pilar que me sustentou nesse processo de amadurecimento acadêmico, profissional e pessoal.

Além dessa turma, tantas outras pessoas essenciais fazem parte da minha trajetória e são amigas, parceiras de trabalho e de problematizações sobre a vida em sociedade. A Denisson Silva, Fernando Meireles e Leonardo Silveira agradeço o apoio e paciência nas tantas consultas e dúvidas que tornaram a manipulação e análise de dados dessa tese

possíveis. Agradeço a Juliana Hauck, Mel Veneroso, Nathália Porto, Camila Montevechi, Giovana Zandonade, Livia Souza, Patrícia Rezende, Mariana Castro, Renata Mendes, Mariana Cockles, Raquel de Brito, Thandara Santos e Olívia Pessoa pela certeza de que é nas mulheres que nos apoiamos, nos resguardamos, nos inventamos, nos construímos e com quem seguimos na luta por um mundo feminista.

Por fim, o agradecimento mais profundo dessa tese vai para a minha família. Ao meu tio Manoel, que também é companheiro de profissão, com quem tantas vezes compartilhei as angústias dessa tese, validei ideias e discuti metodologias científicas, agradeço a oportunidade primeira, de ter me trazido para Minas Gerais, porque, sem ela, nada disso seria possível. Agradeço também pelo apoio constante, pela compreensão, pela preocupação e pela dedicação intensa a nossa família, para que eu e minha irmã pudéssemos ter acesso à educação e à universidade pública. Junto a ele, agradeço a minha tia Poly, que é sinônimo de generosidade, carinho, atenção e incentivo de minha vida inteira e que também tenho a sorte de ter como parceira de trabalho.

À minha avó Glória que, em 1957, escreveu "Tentativa de Educação de Adultos junto a Operários" como trabalho de conclusão de curso na Escola de Serviço Social de Pernambuco, agradeço por todas as vezes que me perguntou "já terminou a tese?". Ela manteve as velas acesas para iluminar minha cabeça, junto a suas orações, e nunca me deixou esquecer a importância da educação superior, principalmente para nós mulheres. Agradeço também ao apoio e amor incondicional dos meus padrinhos, João e Aninha, e pela força que sempre tive da minha irmã, Marta.

Mas essa tese não estaria feita e esse ciclo de formação profissional não estaria se concluindo sem o trabalho árduo, a dedicação, o incentivo, os sacrifícios e o suporte de Maria Wanderley e José Carlos D'Albuquerque: mainha e painho. Os dois, muitas vezes sem entender completamente, sempre apoiaram as minhas escolhas e tornaram possível a concretização da minha formação como profissional e como cidadã. É deles que eu venho e é por eles que eu sigo fazendo o que posso para ser uma pessoa cujo propósito de vida é contribuir para a justiça social, e que toma a educação acima de qualquer outro valor. Meus pais, que me criaram em uma cidadezinha pequena do agreste pernambucano, me viram crescer e me tornar quem eu sou hoje, são a razão de todos estes anos de escolaridade que concluo com essa tese. E eu sei que, mesmo não estando aqui fisicamente comigo agora, meu painho está muito feliz por ver sua filha se tornar doutora.

RESUMO

A tese buscou contribuir com o debate da agenda dos governos locais, elucidando o problema da autonomia decisória municipal no contexto federativo brasileiro. Dialoga-se com argumento dominante da literatura brasileira acerca do papel central da União na formulação e implementação de políticas públicas, cuja capacidade de induzir agendas locais por meio de instrumentos institucionais padroniza políticas em nível nacional. Com base nessa dinâmica institucional e nos diferentes desenhos das políticas públicas que moldam a autonomia municipal na construção da agenda local, duas questões orientaram a pesquisa: (1) em que medida existe uma agenda local no Brasil? e (2) o que explica a formação dessa agenda? A análise focou nas relações intergovernamentais sob os pressupostos da teoria da agência, explorando os espaços de autonomia local. Delegar a autoridade de um *principal* a um *agent* cria desafios de monitoramento, controle e assimetria informacional. Essa lógica foi aplicada para compreender como a União e os municípios interagem na execução de políticas públicas, considerando os níveis de coordenação federal e os espaços para atuação autointeressada dos municípios para perseguir agendas próprias. O desenho institucional das políticas e as relações identificadas permitiram classificar as políticas das agendas locais em três grupos: (1) adotadas por indução federal, (2) atuação autônoma dos municípios e (3) competência preferencial de outros entes. Propôs-se, então, o conceito de *agenda local de execução total*, que abrange toda a atuação municipal e permite mensurar a adoção e priorização de políticas com base nos gastos públicos. A hipótese central da tese é que os diferentes níveis de autonomia decisória municipal para adotar e priorizar políticas na sua agenda local são pela combinação entre a capacidade dos governos locais, as demandas da população por políticas específicas e o grau de coordenação federal, definido pelo desenho institucional das políticas. Com base em dados quantitativos, estatísticas descritivas e modelagem multivariada de dados composicionais, foram identificadas variações significativas na adoção e priorização de políticas, destacando o papel da capacidade fiscal e das arenas específicas (indução federal, competências municipais e competências externas). Os resultados reforçam a necessidade de diferenciar atribuição de responsabilidade e autonomia decisória, contrapondo-se à generalização da ausência de autonomia municipal como regra, com devida atenção às capacidades locais e demandas contextuais na construção de agendas próprias pelos municípios brasileiros.

Palavras-chave: agenda local; autonomia municipal; relações intergovernamentais.

ABSTRACT

The thesis aimed to contribute to the debate on the agenda of local governments by elucidating the issue of municipal decision-making autonomy in the context of Brazilian federalism. It engages with the dominant argument in Brazilian literature regarding the central role of the federal government in formulating and implementing public policies, influencing local agendas through institutional instruments that standardize policies nationally. From this institutional dynamic and the public policies designs that shape municipal autonomy in constructing the local agenda, the research aimed to answer two questions: (1) To what extent is there a local agenda in Brazil? and (2) What explains the configuration this agenda? The analysis focused on intergovernmental relations under assumptions of agency theory, exploring the spaces of local autonomy. Delegating authority from a principal to an agent creates challenges of monitoring, control, and informational asymmetry. This logic was applied to understand how the federal government and municipalities interact in the implementation of public policies, considering the federal coordination and the opportunities for self-interested municipal action to pursue their own agendas. The policies' institutional design and the intergovernmental relations allowed for the classification of policies on local agendas into three groups: (1) those adopted through federal induction, (2) those resulting from autonomous municipal action, and (3) those primarily under the jurisdiction of other entities. The concept of a *local agenda of total execution* was then proposed, encompassing all municipal actions and enabling the measurement of policy adoption and prioritization based on public expenditures. The hypothesis is that the varying levels of municipal decision-making autonomy to adopt and prioritize policies in their local agenda result from the combination of local governments' state capacity, population demands for specific policies, and the degree of federal coordination, defined by the institutional design of policies. Using quantitative data, descriptive statistics, and multivariate compositional data modeling, significant variations were identified in policy adoption and prioritization, highlighting the role of fiscal capacity and specific arenas (federal induction, municipal competences, and external competences). The findings underscore the need to differentiate between the attribution of responsibility and decision-making autonomy, challenging the generalized notion of an absence of municipal autonomy as the rule. They draw attention to local capacities and contextual demands in shaping local agendas in Brazil.

Keywords: local agenda; municipal autonomy; intergovernmental relations.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Mecanismos de Coordenação das políticas	35
Quadro 2 - Tipificação das políticas por adoção na agenda local	47
Quadro 3 - Background Conceitual de Agenda	59
Quadro 4 - Processo de mensuração do conceito de agenda local	65
Quadro 5 - Medidas de Dispersão	67
Quadro 6 - Indicadores e Fontes de Dados	91
Quadro 7 - Síntese do Modelo Multivariado Múltiplo: Parte 1 - Capacidades	97
Quadro 8 - Síntese do Modelo Multivariado Múltiplo: Parte 2 - Demanda	98
Quadro 9 - Síntese do Modelo Multivariado Múltiplo: Parte 3 – Hipóteses Rivals	99

LISTA DE GRÁFICOS

Painel 1 - Classificação das políticas por adoção na agenda local, a partir da variabilidade extrema comparada à variabilidade total	71
Painel 2 - Variabilidade extrema e total das políticas por priorização na agenda local	73
Painel 3 - Adoção de políticas na agenda local em municípios de pequeno porte	78
Painel 4 - Adoção de políticas na agenda local em municípios de médio porte	78
Painel 5 - Adoção de políticas na agenda local em municípios de grande porte	79
Painel 6 - Priorização de políticas na agenda local em municípios de pequeno porte	81
Painel 7 - Priorização de políticas na agenda local em municípios de médio porte	82
Painel 8 - Priorização de políticas na agenda local em municípios de grande porte	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Medidas de variação por política	69
Tabela 2 - Distribuição dos municípios por porte populacional	76
Tabela 3 - Características do Município Teórico de Referência	95
Tabela 4 - Simulação do efeito de servidores per capita	105
Tabela 5 - Simulação do efeito da qualidade da gestão fiscal	107
Tabela 6 - Simulação do efeito da urbanização	108

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF-88	-	Constituição Federal de 1988
FPEM	-	Fundo de Participação dos Estados e Municípios
FPM	-	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	-	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	-	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD-M	-	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
LRF	-	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	-	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	-	Norma Operacional Básica
PACS	-	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAEFI	-	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIC	-	Programa Alfabetização na Idade Certa
PAIF	-	Programa de Atenção Integral à Família
PBF	-	Programa Bolsa Família
PDDE	-	Programa Dinheiro Direto na Escola
PETI	-	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Plansab	-	Plano Nacional de Saneamento Básico
PNAE	-	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAS	-	Política Nacional de Assistência Social
PNATE	-	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PSF	-	Programa Saúde da Família
Siconfi	-	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SNHIS	-	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNIS	-	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SUAS	-	Sistema Único de Assistência Social
SUS	-	Sistema Único de Saúde
TSE	-	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 O MUNICÍPIO BRASILEIRO: ENTRE RESPONSABILIDADES E AUTONOMIA DECISÓRIA	20
1.1 O problema da autonomia decisória municipal ao longo do tempo.....	20
1.2 Relações intergovernamentais, descentralização e problemas de agência	23
1.2.1 Estrutura e coordenação das relações intergovernamentais	27
1.2.2 Dimensões de policy-decision making no desenho institucional das políticas.....	34
1.2.3 Capacidades municipais e demanda por políticas públicas no nível local.....	49
1.2.4 Hipóteses rivais	55
2 A EXPRESSÃO DA AGENDA LOCAL NO BRASIL	58
2.1 Definição de agenda local: do <i>background</i> conceitual à sistematização.....	59
2.2 Mensuração da agenda local no Brasil: Dados e Métodos	65
2.3 Entre regulação e autonomia: onde está a agenda do município?	68
2.3.1 Adoção – decisões alocativas: síntese da variação da agenda	69
2.3.2 Priorização: a autonomia decisória está na visão do todo.....	72
2.3.1 Configurações da agenda local: o tamanho do município importa?	75
2.4 Discussão	84
3 DETERMINANTES DA AGENDA LOCAL	86
3.1 Estratégias para análise: Dados e Métodos	87
3.1.1 Tratamento de dados	88
3.1.2 Modelo de Regressão Multivariada Múltipla.....	92
3.2 O que determina a priorização de políticas na agenda local?	92
3.2.1 Qualidade do modelo e das variáveis explicativas.....	93
3.2.2 Modelo Teórico de Referência.....	94
3.2.3 O efeito de capacidades e demanda sobre a agenda local	96
3.3 Simulando os efeitos de capacidades e demanda na agenda local	104
3.4 Discussão	109
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
REFERÊNCIAS	116
APÊNDICE A	131

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre agenda de políticas públicas não são novidade na ciência política. Pode-se dizer que as investigações sobre políticas públicas no âmbito da disciplina nasceram, ainda em meio ao behaviorismo, com as defesas de Laswell (1936) por uma análise científica do governo (ou *policy analysis*) que buscasse compreender os efeitos de fatores políticos, sociais e da racionalidade dos atores nos processos de decisão por políticas (DYE, 2005; SMITH; LARIMER, 2009; MARQUES, 2013). A partir dessa visão precursora, muitas foram as iniciativas para compreender o processo de tomada de decisão por políticas em meio a diferentes alternativas, a influências de forças políticas e em contextos organizacionais, sociais e demográficos distintos, dentre outros fatores.

O que a maior parte desses estudos têm em comum é o enfoque na concepção de agenda de políticas públicas em nível nacional, ou seja, são estudos empíricos e teóricos que se dedicaram a compreender como as agendas são decididas e se tornam políticas públicas no âmbito do governo central dos países. Essa acabou por se consolidar em uma forte corrente da literatura, sobre a qual se tem uma grande variedade de exemplos sobre processos, causas e consequências das decisões tomadas no processo de *agenda-setting* (SIMON, 1955; LINDBLOM, 1959; ETZIONI, 1967; KINGDOM, 1995; BAUMGARTNER; JONES, 1993; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; BAUMGARTNER; JONES; MORTENSEN, 2018; BRASIL; CAPELLA, 2019).

Esse é o contexto em que se insere a discussão levantada com essa tese. Mais especificamente, essa tese se alinha a um grupo (ainda) menor de estudos que vem se dedicando a explorar os problemas de agenda local de políticas públicas, desviando o olhar para o nível de governo que está mais próximo da população. Este trabalho busca, portanto, contribuir com a literatura que reconhece a relevância de estudar a agenda local, diante de constrangimentos institucionais (principalmente aqueles definidos pelos governos nacionais), contextos sociais e políticos locais.

Na literatura brasileira, há um argumento já consolidado que evidencia a força da União e das instâncias governamentais federais sobre a indução da agenda local através de instrumentos institucionais que conformam políticas por todo o território nacional (ALMEIDA, 1995; 2001; ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2003; 2004; 2009; GOMES, 2012; MACHADO, 2008; 2014; 2018; MACHADO; PALOTTI, 2015; SOARES, 2011; SOUZA, 2004; NETO, 2004; RODDEN, 2005). Durante as últimas décadas, diversos estudos se dedicaram a investigar este problema em diferentes áreas de políticas públicas (BICHIR,

2011; COSTA e PALOTTI, 2013; GOMES, 2009; MENICUCCI; COSTA; MACHADO, 2018; SÁTYRO; CUNHA, 2018; SOARES; CUNHA, 2016; SOUZA, 2018). A partir de uma perspectiva vertical, analisando as relações intergovernamentais e gastos do governo federal em direção aos entes subnacionais, esses estudos destacaram as assimetrias entre os níveis federal, estadual e municipal, reforçando o argumento de que há reduzida autonomia decisória municipal sobre sua agenda (SOUZA, 2003; SOARES, 2011; MACHADO, 2014; FRANZESE; ABRUCIO, 2013; ARRETCHÉ; VAZQUEZ; GOMES, 2012).

Dentre as diferentes análises e resultados apontados, essa literatura dominante evidenciou o papel central da União e secundário dos entes locais. Esse debate levou à consolidação do seguinte argumento: apesar de os municípios brasileiros terem eleições diretas de governos locais independentes, de participarem na determinação da receita e gastos agregados e terem atribuição formal de execução de políticas públicas (*policy making*), o papel da União é determinante na formação da agenda das unidades subnacionais. Isso significa que, mesmo os municípios tendo a atribuição do *policy making*, eles dispõem de limitada autonomia no processo decisório de implementação de políticas (*policy decision-making*). Sendo assim, há uma dissociação entre *policy making* e *policy decision-making*, uma vez que altos níveis de descentralização fiscal e de competências são identificados conjuntamente à limitação de autonomia local, de modo que a execução das funções descentralizadas dos municípios se mostra combinada a uma forte regulação do governo central (ARRETCHÉ; VAZQUEZ; GOMES, 2012).

Por outro lado, surgem estudos como o de Marenco e Cate (2021) que, a partir de uma perspectiva horizontal, desagregando as informações entre os municípios, ressaltam as semelhanças e diferenças nas variações entre preferências orçamentárias municipais e buscam rebater o argumento de que “os municípios são todos iguais”. Apresentam-se evidências contrárias à concepção dominante de que a pouca autonomia para decisões orçamentárias na ponta levaria a um comportamento de convergência na agenda local, tornando os municípios meros executores de políticas decididas e formuladas nacionalmente. Dessa forma, são necessárias análises aprofundadas que esclareçam o papel supostamente mais amplo do município brasileiro na entrega de políticas públicas à população: um município que não seria apenas executor e que poderia tomar decisões sobre a própria agenda. Estas iniciativas são de extrema importância para exercício da produção científica visando a construção coletiva de uma perspectiva analítica alternativa e capaz de elucidar o papel dos entes locais na agenda de políticas públicas.

Nesse sentido, o objetivo dessa tese é identificar em que medida os municípios brasileiros exercem autonomia na definição da agenda local de políticas públicas, diante da combinação de constrangimentos institucionais que caracterizam as políticas em termos de mecanismos de coordenação do governo federal e aspectos referentes à gestão e implementação das políticas. Uma vez estabelecida a dinâmica institucional brasileira e os desenhos das políticas públicas proporcionam autonomia municipal para construção da agenda local, as duas grandes perguntas de pesquisa são: (1) em que medida existe agenda local no Brasil? e (2) o que explica a agenda local? Cada uma dessas perguntas se desdobra em questões específicas que serão respondidas nos capítulos subsequentes.

O pressuposto teórico-analítico adotado para compreender o problema da mobilização alguns elementos da teoria da agência, os quais oferecem uma base conceitual para interpretar o comportamento de atores em contextos organizacionais. Embora essa teoria não seja diretamente testada como parte das hipóteses da tese, ela orienta a análise ao fornecer uma leitura das relações intergovernamentais nas diferentes políticas públicas, permitindo identificar os fatores que moldam as ações dos governos locais e, consequentemente, determinam a agenda local. Os instrumentos institucionais estabelecidos no âmbito das políticas regulam as relações de agência entre União, estados e municípios, gerando diferentes níveis de alinhamento de interesses, monitoramento, incentivos e assimetria informacional entre os níveis de governo – o que resulta em maior ou menor espaço para a atuação autônoma dos municípios em benefício próprio. Essa autonomia decisória dos municípios, refletida na agenda local, é influenciada por diversos fatores, especialmente pela demanda local por políticas públicas e pelas capacidades estatais dos municípios. Portanto, a hipótese central desta tese é de que os diferentes níveis de autonomia decisória municipal derivam da combinação entre as capacidades dos governos locais e a demanda das populações locais por políticas públicas específicas, tudo isso considerando os diferentes contextos nos quais o tamanho do poder de coordenação federal é determinado pelo desenho institucional das políticas (WEBER, 1978; WEBER, 1999; EVANS; RACUH, 1999; CINGOLANI; THOMSSON; CROMBRUGGHE, 2013; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; MARENCO, 2017; BATISTA, 2015; GRIN *et al.*, 2018; SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016; D’ALBUQUERQUE, 2017; D’ALBUQUERQUE; SÁTYRO, 2020).

Estas hipóteses serão testadas empiricamente através de análise quantitativa, a partir de dados secundários advindos de fontes oficiais como Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI, [s. d.]), Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE, [s.d]) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (TSE, [s.d]). Serão realizadas análises dos resultados de estatística descritiva e modelagem multivariada múltipla de dados composicionais, estruturadas em recorte *cross-section* referente ao quadriênio 2013-2016.

Apesar de ser difícil de identificar uma linha de pesquisa já consolidada sobre agendas locais¹, existem diferentes razões que sustentam a necessidade e a importância de perseguir esse caminho (MORTESEN; LOFTIS; SEEBERG, 2022). A primeira delas é a própria relevância dos governos locais para o fortalecimento da democracia. A descentralização das instâncias governamentais de um governo nacional, mais distante dos cidadãos, para diversos governos locais dotados de sensibilidades a problemas e demandas locais é um argumento já conhecido na literatura. Os diferentes autores destacam que, apesar de não ser condição suficiente, a própria existência de governos locais influencia positivamente a participação democrática, representação e *accountability*, promove inclusão de grupos étnicos, culturais e regionais, e afeta a execução de serviços públicos (NORRIS, 2008; OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005; TREISMAN, 2006).

Dada a proximidade dos governos locais com a população, entender as agendas locais é algo valioso para democracia, além de trazer importantes *insights* sobre o funcionamento da política local. Isso porque, os governos locais têm uma importante função de priorizar entre questões que são mais relevantes para a realidade local, apesar de haver diferentes níveis de difusão do poder de decisão do governo central nos diferentes países. Além disso, governos locais são relevantes e seus processos de agenda e formulação de políticas se diferem de várias formas do processo a nível nacional, logo, é importante compreender e explicar como se dá esse funcionamento (MORTESEN; LOFTIS; SEEBERG, 2022).

Outro argumento em favor dessa linha de investigação está no próprio fazer científico: pode-se aprender muito sobre política e agenda em geral ao estudar as agendas e políticas

¹ No âmbito dos programas de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil, é possível identificar uma presença relevante de trabalhos que abarcam as temáticas relativas à construção de agendas. Em uma busca no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes (CAPES, c2016), para a área de avaliação Ciência Política e Relações Internacionais, encontrou-se o seguinte cenário: (1) para o termo “agenda”, há 187 teses; (2) para “agenda-setting”, 201 teses; e (3) para o termo “agenda local”, 294 teses. Uma análise dos títulos e resumos dos trabalhos evidenciou que a dimensão local presente nestes estudos está fortemente associada a análises de política externa e relações local-global, ou seja, a maior parte dos trabalhos é de análises do nível nacional de governo. Dentre todos os trabalhos que foram resultado da pesquisa pelo termo agenda local, foi possível encontrar apenas duas teses que, a partir das teorias de difusão de políticas públicas, analisam a dimensão dos governos municipais na adoção de políticas induzidas pela agenda federal. Os referidos trabalhos são intitulados “Difusão de programas e políticas públicas nos municípios brasileiros: fatores explicativos e implementação pró-forma em processos coercitivos conduzidos pela esfera federal” (CARVALHO, 2020) e “Difusão de planos municipais de mobilidade urbana: Mecanismos e condicionantes da formação de agenda governamental” (SILVA, 2019). Ambos os trabalhos foram defendidos no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. Fica evidente, portanto, a importância de desvendar os problemas associados à agenda local de políticas públicas no Brasil.

locais. Isso porque é possível utilizar os governos locais como um laboratório de pesquisa para examinar questões de relevância geral para a ciência política. A variação em número e características dentro de um conjunto comparável de casos (os governos locais) permite construir desenhos de pesquisa robustos e capazes de responder a perguntas de pesquisa que são difíceis de analisar no nível nacional (MORTESEN; LOFTIS; SEEBERG, 2022).

Além desta introdução, a tese se divide em três capítulos e uma seção de considerações finais. No primeiro capítulo, investiga-se o problema da autonomia municipal na dinâmica política e institucional brasileira, a partir de uma análise de competências constitucionais e restrições legais impostas a este ente da federação desde a CF-88. Identificam-se os mecanismos através dos quais o governo federal coordena a atuação local em diferentes políticas públicas, além de aspectos referentes à gestão e implementação das políticas. A partir de uma combinação entre estes componentes, chega-se a uma classificação das políticas municipais entre: (1) políticas de adoção induzida pela coordenação federal, (2) políticas de atuação autônoma dos municípios e (3) políticas de competência prioritária de outros entes da federação. Logo, a partir da combinação da adoção e priorização dessas diferentes políticas é possível identificar a expressão da agenda local.

No segundo capítulo, retoma-se a discussão sobre o conceito e operacionalização da agenda local a fim de explorar empiricamente em que medida a atuação dos municípios expressa uma agenda própria, ou seja, busca-se responder à questão: em que medida existe agenda local no Brasil? Para tanto, são construídos indicadores de adoção e priorização das arenas de atuação municipal com informações sobre os gastos públicos dos municípios e, a partir de diversas análises da variação dos gastos, evidencia-se a ação da coordenação federal na adoção das políticas pelos municípios: as políticas classificadas no grupo 1 (induzidas pelo governo federal) estão presentes na totalidade das agendas locais, enquanto as demais variam bastante. É possível identificar também que os municípios atuam de forma mais ou menos autônoma através de diferentes estratégias de combinação de gastos para priorizar determinadas políticas em detrimento de outras – mesmo nas políticas que são coordenadas pelo governo federal. Por fim, demonstra-se que há padrões de adoção e priorização das políticas em municípios com diferentes portes populacionais, o que leva a crer que essa distribuição da autonomia decisória municipal não está aleatoriamente distribuída.

A partir de todas estas evidências, conclui-se que existem diferentes níveis de autonomia na atuação municipal para construção da agenda local. Então, no terceiro capítulo, parte-se para identificar quais são os fatores determinantes para a composição da agenda

local, ou seja: o que explica a priorização das políticas na agenda local? Para responder a esta questão, recorre-se à modelagem multivariada múltipla utilizando transformação de dados composicionais, com o objetivo de testar a hipótese de que a demanda por cada política específica tem papel fundamental na conformação da agenda local em combinação com os diferentes níveis de capacidades dos municípios.

Por fim, nas considerações finais, aparecem as principais conclusões da tese que apontam para a necessidade de um olhar para agenda local de uma forma integral, considerando todo o conjunto de políticas no âmbito municipal, para entender a autonomia decisória municipal. O resultado das análises empíricas demonstra que a grande variação na adoção e priorização das políticas no nível local são um importante indício de que há diferentes graus de autonomia decisória refletidos em distintas agendas.

1 O MUNICÍPIO BRASILEIRO: ENTRE RESPONSABILIDADES E AUTONOMIA DECISÓRIA

A questão da autonomia dos governos locais se refere diretamente à atuação das instituições políticas e organizacionais no sentido de cumprir com suas atribuições constitucionais e legais. De modo geral, os governos locais têm duas funções essenciais: a função política, de representar, e a função administrativa, de entregar bens e serviços à população. Com isso, além da atribuição administrativa, a função de representação atribui poder político, autoridade e autonomia aos governos locais. Autonomia essa que, por sua vez, é essencial para o próprio funcionamento do governo local pois está no cerne da separação política para que governos mais próximos à população possam se ajustar melhor e atender às demandas dos cidadãos (NASCIMENTO; GRIN, 2021).

A expressão da agenda local de políticas públicas no Brasil está inserida no contexto específico de um governo local que também é ente da federação. Portanto, explorar a agenda local implica, antes de tudo, entender o contexto de constrangimentos institucionais no qual os municípios brasileiros se encontram. Sendo assim, este capítulo revisita o problema da autonomia decisória municipal na história recente do Brasil, a fim de contextualizar a dinâmica das relações intergovernamentais no nosso federalismo, que estão baseadas na ordem constitucional e legal estabelecida a partir de 1988, e faz uma proposta analítica para melhor entender o fenômeno da agenda municipal no Brasil. No âmbito dessa discussão, identificam-se as relações de agência, derivadas da estrutura descentralizada, e suas consequências principais: autonomia, controle e coordenação no contexto institucional de cada política pública.

1.1 O problema da autonomia decisória municipal ao longo do tempo

O problema da autonomia decisória local sempre esteve, em alguma medida, na pauta da discussão política no Brasil. Desde quando as localidades eram vilas coloniais cujas câmaras municipais estavam submetidas à coroa portuguesa, discutia-se e disputava-se o poder para tomada de decisão sobre as questões relevantes para os seus territórios (LEAL, 2012; CALDEIRA, 2017). Sendo assim, o governo local, e o que acabou se consolidando como o município brasileiro, constitui-se em um elemento central para entender o processo formação do Estado Brasileiro. Isso porque o papel e o poder das localidades variaram bastante ao longo do tempo, a depender do nível de centralização e descentralização decisória

determinado pelas diferentes regras constitucionais. Uma análise da história mais recente demonstra que, entre os períodos do Regime Militar, transição democrática e consolidação da Nova República, os municípios passaram por um processo de concretização de sua autonomia e relevância para a dinâmica política do país (MATSUMOTO *et al.*, 2012).

O regime autoritário, instituído em 1964, centralizou a tomada de decisão no Executivo nacional, havendo, inclusive, a suspensão de eleições diretas em alguns municípios considerados casos de “segurança nacional”, por exemplo. Com os Atos Institucionais 2 e 3 (em 1965 e 1966, respectivamente), o governo militar reestruturou a arrecadação de tributos de modo a retirar a importância dos governos subnacionais e a mitigar as relações entre os estados e municípios. Os governos locais passavam a ser, portanto, política e financeiramente dependentes do governo central. Diante da perda da capacidade de tributação local e da dependência política e financeira dos governos subnacionais, instituiu-se em 1965 o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM). O Fundo tinha como objetivo proporcionar fontes alternativas de recursos e, de certa forma, reforçar a relação de dependência entre os governos locais e a União. Ao passo que o regime autoritário foi perdendo força e a transição democrática foi se aproximando, a relevância dos governos subnacionais (estaduais e municipais) passou a ser mais forte com a atuação das lideranças políticas locais. O processo de transição democrática foi fortemente marcado pelas demandas de políticos locais que, juntamente aos partidos, envolveram-se no processo de negociações sobre o formato do governo que se instalaria (ABRUCIO, 1998; MATSUMOTO *et al.*, 2012).

A nova ordem democrática, instituída pela Constituição Federal de 1988 (CF-88), consolidou a relevância dos municípios no Estado Federativo Brasileiro: eles assumiram o *status* de ente da federação e também a atribuição de implementar políticas públicas, entregar serviços à população, ao passo que também adquiriram autonomia política e uma parte expressiva na repartição da carga tributária. Além disso, houve a ampliação das competências tributárias e aumento das transferências intergovernamentais, principalmente via Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Logo, é possível dizer que os municípios receberam ganhos significativos e estabeleceram-se como um ente estratégico da Federação após 1988 (SANTIN; FLORES, 2006; SOARES; MELO, 2016).

Para Grin e Abrucio (2019), a CF-88 trouxe “a maior mudança na história do poder local no Brasil” (p. 77). A tendência descentralizadora do texto constitucional, muito inspirada em experiências internacionais, acabou por conferir um amplo rol de poderes aos municípios sem que houvesse, necessariamente, uma tradição de autonomia local. Os autores

apontam que, apesar de os governantes locais (principalmente os prefeitos) sempre terem sido relevantes para o processo eleitoral dos poderes legislativo e executivos estaduais e federal, não havia um processo político e eleitoral consolidado com a participação dos cidadãos na construção de governos locais. Financeiramente, os municípios nunca haviam sido detentores de grandes montantes ou de fontes próprias de recursos, o que estava ligado a uma lógica própria de não cobrança localizada de impostos – especialmente de grupos mais poderosos. Além disso, as prefeituras, até então, tinham poucas atribuições formais, o que as fazia instituições administrativamente fracas (ou com baixa capacidade institucional), com exceção das capitais estaduais e de algumas cidades de tradição comunitarista (principalmente na Região Sul do país).

As diversas e amplas atribuições de responsabilidades aos municípios na Nova República implicaram em um fortalecimento expressivo dos governos locais. Entretanto, isso não significou uma equiparação de poder político com os demais entes da federação (estados e União), principalmente devido à ausência de órgãos do Sistema de Justiça no nível municipal, assimetrias financeiras e de capacidades estatais. Esses fatores geraram um cenário de “maior poder, autonomia e atribuições aos governos municipais, mas essa mudança não é suficiente para que eles exerçam sem problemas as novas funções e responsabilidades” (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 80).

O novo ordenamento trazido pela CF-88 fez do Brasil um caso icônico no mundo, com três níveis de governo, expansão do papel de Seguridade Social do Estado brasileiro, tornando o município o ator central na implementação das políticas sociais (GRIN; ABRUCIO, 2019). Segundo Tomio (2005), essa configuração geraria instabilidade e fragmentação de governos locais, ao passo que poucos deles teriam a capacidade de realmente exercer sua ampla autonomia política, de gerar riquezas através de recursos fiscais e de administrar as demandas de suas populações para executar políticas públicas. A resposta a estas tensões foi uma série de reformas ocorridas na segunda metade da década de 1990 implicando em alterações no arranjo federativo brasileiro, que embora mantivesse o processo de descentralização setorial de implementação de políticas públicas, fortaleceram expressivamente a capacidade de controle da União. Uma característica dessas reformas foi o aumento na rigidez dos processos orçamentários como, por exemplo, o crescimento das despesas vinculadas na área social (MELO, 2005). Portanto, o governo federal passa a ter mais capacidade de centralização, controle fiscal e coordenação de políticas públicas, enquanto a responsabilidade pela

implementação recaiu sobre os municípios (ABRUCIO, 1998; MELO, 2005; ANDRADE; SANTOS, 2014).

As regras de transferências voluntária impostas pela União, os pisos constitucionais de gastos e a partilha da tributação acentuaram uma dinâmica de dependência orçamentária de grande parte dos municípios às transferências intergovernamentais, ao passo que “a arrecadação direta dos municípios, com exceção das grandes cidades e capitais, é inferior às transferências constitucionais que recebem da União ou dos estados” (ANDRADE; SANTOS, 2014, p. 169). Esse cenário de restrição foi reforçado quando, no início da década de 2000, implementou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que controlou ainda mais a margem de atuação dos municípios através da imposição de regras de cumprimento de planos orçamentários, limitação de despesas e redução da margem de endividamento destes entes (BRASIL, 2000). Essa conjuntura de maiores responsabilidades e grande dependência financeira dos municípios foi alvo de diversas análises que destacaram o papel crucial da União na formulação das políticas para a população e, muitas vezes, colocaram os municípios em um lugar de *meros executores*.

Nessa perspectiva, uma agenda local se tornaria um produto derivado da atuação do governo federal, uma vez que existem mecanismos institucionais que induzem à convergência das unidades federativas subnacionais ao objetivo nacional. Uma demonstração dessa dinâmica seria o aumento, desde 1988, do repasse de recursos para os municípios, assim como de transferências federais para a implementação de programas sociais universais. Assim, o principal argumento apresentado na literatura é que o desenho institucional da política é capaz de incentivar ou inibir a descentralização e reforçar o poder de coordenação federal (SOUZA, 2004; ARRETCHE, 2004; 2012; GOMES, 2009).

1.2 Relações intergovernamentais, descentralização e problemas de agência

As relações intergovernamentais na estrutura federativa brasileira são um importante determinante na forma como as políticas públicas são executadas e chegam aos cidadãos. O formato e as regras que estabelecem estas relações refletem, em grande medida, as estratégias da União para coordenar as ações, induzir as agendas e construir políticas de abrangência nacional, nas diferentes áreas. Essas relações, portanto, variam de acordo com a arena, ou seja, em diferentes políticas há variação nos papéis atribuídos aos governos municipais, estaduais e federal (ARRETCHE, 2002; 2004; 2012; MACHADO, 2018; SÁTYRO; CUNHA, 2018).

A fim de explorar e compreender as relações intergovernamentais, é interessante mobilizar alguns elementos da teoria da agência². Segundo essa perspectiva teórica, a relação entre os atores está baseada em instrumentos institucionais que estabelecem duas partes numa relação de agência: a parte *principal* que delega alguma função à parte *agent* que, através de um instrumento formal, se compromete em executar a função em benefício da primeira. A delegação da função implica, em alguma medida, delegar autoridade de tomada de decisão (HEDGE *et al.*, 1990; LUPIA, 2001; BENDOR *et al.*, 2001; MILLER, 2005; SHAPIRO, 2005). Essa é uma perspectiva que traz pressupostos relevantes para compreender as relações de delegação da função de execução das políticas da União aos municípios.

A teoria da agência aborda o problema das relações entre quem delega autoridade e quem executa, partindo da assimetria informacional que impossibilita garantir que o *agent* agirá em benefício do *principal*. Essa assimetria é central para o problema de agência, pois, enquanto o principal possui informações limitadas, o *agent* pode atuar em benefício próprio, gerando conflitos de interesse e perdas conhecidas como *agency loss*. Essas perdas decorrem do desalinhamento de incentivos entre as partes, que pode ser agravado por fatores como *adverse selection* (falhas nas amarras institucionais) e *moral hazard* (omissão de informações e ações pelo *agent*). Apesar disso, o principal pode tentar minimizar os custos de agência ao criar incentivos que induzam o *agent* a agir de maneira alinhada aos seus interesses (LUPIA, 2001; SHAPIRO, 2005; BENDOR *et al.*, 2001).

O aspecto mais relevante para se mobilizar no contexto dessa tese está na delegação de poder e autoridade que está presente nas relações de agência e envolve um *trade-off* entre *expertise* e controle. A delegação permite ao *principal* ampliar o alcance de sua atuação, transferindo poder ao *agent*, que tende a ter mais informações sobre as condições locais. No entanto, essa transferência aumenta o risco de perda de controle sobre as ações do *agent*, demandando mecanismos de accountability para evitar abusos. No âmbito político, a delegação de poder se manifesta em diferentes níveis, como na representação política – em que cidadãos (*principals*) delegam poder a representantes eleitos (*agents*) – e na execução de políticas públicas, quando governantes eleitos transferem funções para estruturas burocráticas.

² Os modelos *principal-agent* já são comumente utilizados para explorar as relações e o comportamento de diferentes atores no âmbito político. A ciência política concentra os esforços em tentar entender as relações de delegação de poder e autoridade, próprias das relações de agência, inclusive no âmbito dos Estados federativos. Parte-se da premissa de que o federalismo é um sistema hierárquico de controle, no qual o nível federal busca obter conformidade da atuação dos demais entes em torno de um padrão nacional (SHAPIRO, 2005; HEDGE *et al.*, 1990). Nesse contexto institucional, a leitura das relações intergovernamentais pelas lentes da teoria da agência traz elementos importantes para entender sistemas de incentivos, coordenação e controles, além dos problemas que surgem nas relações entre quem delega a autoridade e quem recebe a função a ser executada.

Assim, a delegação aumenta a capacidade de atuação do Estado, mas exige o alinhamento de interesses entre *principal* e *agent* para minimizar os riscos inerentes a essa relação. (LUIA, 2001; PRZEWORSKI, 1998).

A exemplo de Melo (1996) e Machado (2018), considera-se nessa tese que a assimetria informacional, própria das relações de agência, é um ponto central para encontrarmos diferentes espaços para autonomia decisória dos municípios em políticas públicas. No caso do Brasil, a delegação de tarefas e poder de decisão pela União aos municípios partiu da expectativa de que estes entes seriam dotados de conhecimento da realidade local (*expertise* informacional) e capacidades específicas para contribuir com a entrega dos serviços à população. Essa atuação não acontece livremente e está vinculada a interesses próprios da União, que precisa contornar os problemas de assimetria informacional e de incentivos para que a atuação dos entes locais ocorra em seu benefício. Nesse caso, a assimetria informacional ocorre porque o nível mais baixo da organização (o governo local) detém informações específicas sobre a sua atuação, que podem ser omitidas ou utilizadas para obter vantagens, em vez de cumprir com os objetivos programáticos do nível mais alto (o governo central). Isso pode acontecer por diferentes motivos como: para ter um comportamento de *free rider* e se beneficiar dos resultados positivos de políticas sem maiores custos, ou para distorcer políticas em favor de agenda própria ou, ainda, para beneficiar clientelas locais (MOE, 1984; HAGGARD, 1995 *apud* MELO, 1996).

Sendo assim, para que as relações de agência sejam moldadas, é necessário haver instrumentos institucionais voltados para a solução do problema de agência³. Esses instrumentos, como já mencionado anteriormente, devem permitir alinhar interesses e investir em mecanismos que forneçam informações para dotar o *principal* de capacidade de verificar, monitorar e controlar as ações do *agent* (LUIA, 2001; SHAPIRO, 2005).

De acordo com Franzese (2010), é possível encontrar um modelo institucional híbrido do federalismo no Brasil, no qual elementos de cooperação e de competição entre os entes da federação estão presentes na CF-88 que, ao mesmo tempo, determina compartilhamento de algumas atribuições, a segregação de outras e institui a descentralização fiscal, política e

³ No âmbito das estruturas federativas, Hedge et al. (1990) partem da análise da relação federal-estadual nos Estados Unidos e destacam que, com o objetivo de controlar as ações delegadas aos estados, a dificuldade central encontrada pelo governo federal foi de monitorar o comportamento de múltiplos governos locais. As iniciativas para estabelecer este controle federal ocorrem por vias informais de supervisão e persuasão por parte dos burocratas federais e, principalmente, por regras formais de conformidade e instrumentos de incentivos baseados em escritórios regionais dotados de autoridade e responsáveis por coordenar as ações locais. O objetivo destas ações foi de induzir os estados a aceitarem a responsabilidade de executar programas federais. Este exemplo serve para ilustrar a conformação da relação *principal-agent* no contexto do federalismo estadunidense.

administrativa dos governos subnacionais. Dessa forma, configura-se um contexto competitivo e fragmentado das relações intergovernamentais, especialmente, no período imediatamente posterior à promulgação da CF-88. Desde então, diversos instrumentos institucionais foram estabelecidos no âmbito das diferentes arenas (políticas) e estruturaram as relações entre União, estados e municípios. Esses instrumentos podem ser compreendidos como elementos capazes de moldar as relações de agência no âmbito intergovernamental, o que elucida elementos importantes para compreender a conformação das agendas locais.

No âmbito desta tese, compreender as relações intergovernamentais sob a ótica das relações de agência é uma estratégia para analisar a construção dos arcabouços institucionais que configuram as diferentes políticas públicas executadas no Brasil e, assim, explorar a questão da autonomia dos governos locais na construção de suas agendas. Os mecanismos institucionais de coordenação e indução de comportamento que conformam e estruturam essas relações de agência variam de acordo com as diferentes políticas públicas: em cada arena específica se estabelecem instrumentos que regulam as relações intergovernamentais e fazem com que haja diferentes níveis de alinhamento de interesses, monitoramento, incentivos e assimetria informacional entre os governos federal e municipais, no contexto da entrega das políticas no nível local.

Estabelecida a relação *principal-agent* entre União e municípios, é possível supor que, quanto menos (ou mais fracos forem os) mecanismos de coordenação do governo federal, maior será o problema de agência, especialmente devido à assimetria informacional, e, conseqüentemente, haverá mais espaço para a atuação municipal em benefício próprio, viabilizando maior autonomia decisória. Assim, no contexto de delegação da União aos municípios da função de executar as políticas, a assimetria informacional reforça a autonomia decisória destes, a depender dos custos de coordenação, monitoramento e controle, impostos pela relação de agência estabelecida em cada política pública.

Nesse sentido, é possível supor que a ação autointeressada dos municípios, refletida na agenda local, é influenciada pelo desenho institucional das políticas. Sendo assim, faz-se necessário um olhar atento para as diferentes arenas, visando evidenciar os mecanismos institucionais que estruturam as relações intergovernamentais e refletem a capacidade de coordenação do governo federal em cada política pública ou mesmo a sua ausência em função do desenho institucional definido constitucionalmente. Além disso, a literatura já destaca a importância de se olhar para as capacidades institucionais e para a sensibilidade dos governos locais em responder às demandas locais por políticas públicas para entender a execução de

políticas no nível local (WEBER, 1978;1999; EVANS; RACUH, 1999; CINGOLANI; THOMSSON; CROMBRUGGHE, 2013; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; MARENCO, 2017; BATISTA, 2015; GRIN *et al.*, 2018; SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016; D’ALBUQUERQUE, 2017; D’ALBUQUERQUE; SÁTYRO, 2020). Em suma, a hipótese desta tese é de que a autonomia decisória municipal resulta da combinação entre as capacidades institucionais dos governos locais e a demanda das populações locais por políticas públicas específicas, em contextos em que o tamanho do poder de coordenação federal é determinado pelo desenho institucional das políticas. Essa autonomia decisória, por sua vez, impactará diretamente a agenda local.

1.2.1 Estrutura e coordenação das relações intergovernamentais

Na ciência política brasileira, o debate sobre o federalismo e as relações intergovernamentais já explorou como os poderes atribuídos formalmente e a autonomia decisória real dos três entes da federação sobre as políticas públicas conformam a estrutura das relações intergovernamentais e, conseqüentemente, o modo como as políticas são executadas e como as agendas locais são construídas. Assim, faz-se necessário retomar essa discussão para identificar, através do desenho institucional de cada arena, quais são os instrumentos responsáveis por regular as relações intergovernamentais e dotar a União de maior ou menor capacidade de coordenação (através de financiamento e normatização) e indução das agendas locais.

Arretche (2002) acende o debate ao rebater o argumento teórico de que a configuração assumida pelo federalismo brasileiro, consolidada pela CF-88, levaria a uma estrutura institucional marcada pela descentralização e dispersão da autoridade decisória, com grande número de atores com poder de veto e propensão à manutenção do *status quo*. Esse cenário levaria, segundo essas teorias, a uma imobilização do Executivo federal, ao passo que o Congresso Nacional e os governos estaduais se afirmariam como fortes *veto players*, gerando impasses ou paralisia decisória e subordinação do governo federal (LIJPHART, 1999; WEAVER; ROCKMAN, 1993; TSEBELIS, 1997; PIERSON; LEIBFRIED, 1995; STEPAN, 1999; MAINWARING, 1997; SAMUELS, 2000; AMES, 2001; ABRUCIO, 1998).

A partir da análise das reformas da década de 1990 nas políticas sociais, a autora comprova que a categoria “federalismo” é insuficiente para compreender a atuação estatal nas políticas públicas. Logo, é necessário focar nas relações entre os atores governamentais a partir de uma compreensão sobre as regras constitucionais, o legado e o ciclo das políticas.

Isso porque as estratégias de atuação e, consequentemente, as chances de sucesso para implementar as agendas de cada ator federativo estão imbrincadas na estruturação das arenas decisórias estabelecidas nas diferentes políticas. A partir desse argumento, um grande grupo de autoras e autores brasileiros se dedicaram a explorar os diferentes mecanismos de coordenação e as dimensões da autonomia dos entes federados na dinâmica formulação-implementação de políticas públicas.

De forma mais ampla, os problemas de coordenação enfrentados diate do arranjo federativo brasileiro exigiram a utilização de diferentes mecanismos para moldar as relações intergovernamentais no contexto da descentralização. Abrucio (2005) aponta que, durante os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, foram identificados sete mecanismos adotados para coordenar a ação dos entes federados. Dentre os quais destaca-se a coordenação nacional de políticas sociais que estruturou as relações intergovernamentais do país através da indução dos estados e municípios a assumirem responsabilidades e encargos de execução das políticas a partir de distribuição de recursos, estabelecimento de metas e sanções às ações que desviassem dos objetivos estabelecidos nacionalmente.

Nesse contexto, os principais mecanismos de regulação das políticas sociais que foram utilizados para garantir a adesão e a ampliação do poder de coordenação do governo federal foram: vincular receitas, impor limites de gastos, criar fundos específicos para financiamento das políticas, transferir recursos de forma condicionada a contrapartidas financeiras municipais para ofertar programas e definir nacionalmente padrões de execução local. Para concretizar estas medidas, foi necessário recorrer a mudanças legislativas (constitucionais e legais) e à edição de normativas ministeriais (VAZQUEZ, 2014).

Para Soares e Machado (2018), o poder de coordenação federal, em uma perspectiva mais ampla, depende, principalmente, de dois arranjos institucionais dos sistemas federativos: centralidade jurisdicional e concentração de recursos financeiros. Em uma perspectiva mais específica, cada arena (ou cada política pública) traz em seu desenho institucional (papéis, responsabilidades e recursos) os próprios padrões de relações intergovernamentais verticais e horizontais. Sendo assim, os mecanismos de coordenação podem ser verticais (do governo nacional em direção aos subnacionais) ou horizontais (entre os entes no mesmo nível subnacional).

No que diz respeito aos mecanismos verticais, é possível classificá-los em três categorias: (1) constrangimentos constitucionais e legais, (2) incentivos financeiros e (3) pactuações de compromissos em arenas intergovernamentais. O primeiro conjunto de

mecanismos diz respeito a todas as determinações que constroem as escolhas e restringem as liberdades de decisão dos governos subnacionais como a Lei de Responsabilidade Fiscal e as leis específicas das políticas públicas que determinam a União como responsável por formular, coordenar e supervisionar, enquanto os estados e municípios implementam as políticas de saúde, educação e assistência social, por exemplo. Já os incentivos financeiros frequentemente acontecem através de transferências intergovernamentais condicionadas à adesão dos governos subnacionais às iniciativas e regras estabelecidas pelo governo central. E as pactuações de compromissos que ocorrem em arenas intergovernamentais, como as Comissões Intergestoras, resultam em normativas específicas de cada política pública que variam em grau de formalização e impõem obrigações, inclusive morais, às partes envolvidas (SOARES; MACHADO, 2018; MACHADO, 2018).

Dessa forma, reafirma-se a necessidade de compreender o aspecto da concentração de autoridade no contexto das diferentes políticas. Arretche (2004) argumenta que, além da variação entre os diferentes estados federativos, a concentração também varia a depender da política pública em um mesmo país. Isso porque a autoridade política do governo central vai depender de como as relações entre poderes executivo e legislativo são estruturadas no âmbito federal e, também, da distribuição de atribuições entre os níveis, federal, estadual e municipal de governo. A partir dessa combinação de fatores, deriva-se a capacidade do governo federal para coordenar políticas nacionais.

No caso do Brasil, “as instituições políticas nacionais tendem a dotar o governo federal de capacidade de coordenação das políticas sociais, a despeito das tendências centrífugas derivadas da descentralização fiscal e da fragmentação do sistema partidário” (ARRETCHÉ, 2004, p. 17). Para a autora, essa configuração se dá a partir de uma combinação entre coordenação e autonomia. A descentralização política, fiscal e de competências dota os entes subnacionais de autonomia para eleger governos próprios, arrecadar impostos e atuar em diferentes políticas públicas. Ao mesmo tempo, as capacidades de gastos, normatização e indução nas relações intergovernamentais, através de mecanismos institucionais, conferem ao governo federal uma concentração de autoridade para coordenar a atuação estatal nas diferentes políticas públicas.

A própria Arretche (2002; 2004; 2012) faz análises empíricas buscando evidências em arenas distintas para fortalecer este argumento, e deixa clara a necessidade de abordar os desenhos das políticas e entender os mecanismos específicos de coordenação que estruturam as relações intergovernamentais nas diferentes arenas. Na literatura, é possível encontrar

outras contribuições nesse mesmo sentido e a maior parte dos autores trabalham com análises das políticas saúde, educação, assistência, habitação e saneamento, seja comparando-as, seja aprofundando no estudo de alguma delas. Dentre os estudos que focam em uma política específica, seguem alguns exemplos.

Para o caso específico da política de educação, Gomes (2009) aponta a necessidade de analisar as características das normatizações utilizadas como medidas de coordenação nacional. A autora aponta que há uma diferença analítica importante entre normas de efeito imediato e aquelas que dependem da adesão dos governos – influenciada por diversos outros fatores além da normatização federal. No caso da norma aprovada pelo Fundef (posteriormente Fundeb), houve efeitos imediatos nos orçamentos dos estados e municípios, devido à compulsoriedade de gastos, mas também houve efeitos que dependiam dos interesses dos governos estaduais pela municipalização do ensino fundamental. Nas localidades em que os programas estaduais atuaram fortemente pela aceleração da municipalização, recorreu-se a “um conjunto de incentivos que diminuem os custos de transição a que um município estaria sujeito se optasse por aumentar seu atendimento com base apenas nos incentivos derivados do Fundef” (GOMES, 2009, p. 677).

Menicucci, Costa e Machado (2018) apontam que a política de saúde, institucionalizada por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), é baseada na cooperação entre União, estados e municípios, “buscando superar relações competitivas e predatórias, tanto entre entes da mesma esfera de governo quanto de esferas distintas” (p. 31). Para tanto, o papel de coordenação federativa é essencial e é estabelecido por uma combinação de constrangimentos constitucionais e legais⁴ e transferências intergovernamentais de recursos de forma condicionada da União para estados e municípios. Esses mecanismos fortaleceram o papel indutor e regulador do governo federal, que se utiliza da possibilidade de editar Normas Operacionais Básicas e portarias ministeriais sobre a política de saúde, que passam a moldar o comportamento dos entes a fim de alcançar determinados objetivos e resultados estabelecidos no âmbito da União. Os autores ainda destacam que, através de todos estes recursos, o executivo federal acaba por ocupar uma posição central no arranjo institucional da política, pois detém o poder de agenda e influencia diretamente nos processos decisórios, inclusive no âmbito da Comissão Intergestora Tripartite. Isso afeta diretamente a forma como a cooperação entre os níveis de governo se estabelece, assim com o destino dos recursos que são

⁴ “Atribuições estabelecidas na Lei 8.080/90 e 8.142/90, ou obrigações de cada esfera no financiamento nos termos da Emenda Constitucional 29/2000 e Lei Complementar 141/2012” (MENICUCCI; COSTA; MACHADO, 2018, p. 31).

transferidos, ao passo que os municípios se afirmam como implementadores dos serviços de saúde entregues à população (MENICUCCI; COSTA; MACHADO, 2018).

Diante da relevância da cooperação na política de saúde, os consórcios intermunicipais e as pactuações regionais também são importantes instrumentos de coordenação, pois podem ser induzidos por incentivos federais a fim de atingir os objetivos finalísticos do SUS – universalidade, equidade e integralidade de acesso. O grande desafio para que esses instrumentos sejam eficientes para alcançar tais objetivos está na estrutura contratual dos arranjos de cooperação, que precisam ser capazes de firmar credibilidade de compromissos de cooperar (MACHADO, 2007). A partir do exemplo da política de saúde, é possível destacar a relevância dos instrumentos e mecanismo institucionais como soluções para os problemas de coordenação da política, seja das relações verticais (União-estados-municípios), seja das horizontais (estados-estados ou municípios-municípios).

No âmbito da política de assistência social, especialmente na implementação do Programa Bolsa Família (PBF), diversos autores investigaram os mecanismos de coordenação que o governo federal utilizou para enfrentar um problema central: garantir que a implementação municipal do PBF, que era estratégica para a agenda presidencial, fosse cumprida com base nas diretrizes estabelecidas nacionalmente. Os dois mecanismos de maior destaque na literatura são o Cadastro Único e o Índice de Gestão Descentralizada (SOARES; SÁTYRO, 2009; 2010; BICHIR, 2011; 2016; FERNANDES, 2016; VIEIRA, 2011; BARROS *et al.*, 2009; DIREITO; KOGA, 2020; MONTEIRO *et al.*, 2009; ARAÚJO *et al.*, 2015; ESTRELLA; RIBEIRO, 2008).

Por meio desses dois mecanismos, o governo federal pôde assegurar seu crescente poder de coordenação e alcançar a indução da atuação dos governos locais de acordo com parâmetros estabelecidos no âmbito da burocracia federal. Isso foi possível porque, com a centralização do cadastramento de todos os potenciais beneficiários do Programa em um único sistema, gerenciado pelo governo federal, retirou-se das mãos dos gestores locais o poder de determinar quem iria receber o benefício. Além disso, por meio de um indicador sintético que informava sobre a eficiência local de gestão do Programa, o governo federal direcionava repasses de recursos que funcionavam como uma forma de regulação da implementação no nível local. Assim, estabeleceu-se um “sistema de incentivos/indução para adesão às diretrizes gerais do PBF” (BICHIR, 2011, p. 102). Além disso, o papel do governo federal na coordenação da política de assistência social também se estendeu pelas iniciativas de construção de capacidades institucionais locais. Sátyro e Cunha (2018) apontam que a

atuação transformativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi capaz de moldar as estruturas, consolidar e capacitar burocracias locais, a partir da aprendizagem organizacional e institucional no âmbito federal. Através dessa estratégia de coordenação efetiva, o governo federal teve papel central na institucionalização da política de assistência social, pela instauração de equipamentos públicos e contratação e capacitação de recursos humanos alinhados aos objetivos nacionais.

Nesse contexto, Arretche, Vazquez e Gomes (2012) trazem a distinção conceitual entre *policy making* (designação formal de responsabilidade por políticas) e *policy decision-making* (autonomia decisória sobre as políticas) e alimentam o debate ao reforçar a ideia de que, mesmo com autonomia para eleger os próprios governos e para tributar, os municípios brasileiros não seriam dotados de autonomia para decidir sobre políticas públicas e construir suas próprias agendas. Para demonstrar este argumento, foram analisados os padrões de gastos públicos dos governos municipais destacando que, em média, 70% do total de desembolsos dos governos locais se refere a políticas sociais: educação e cultura (média de 30%), saúde e saneamento (média de 24%), habitação (média de 9%), assistência e previdência social (média de 6%). Destaca-se o alto nível de regulação destas políticas pela União, o que implicaria em limitada autonomia sobre a destinação dos gastos locais, havendo, conseqüentemente, constrangimentos para a adoção de políticas alternativas ou outras prioridades de gasto. Assim, o orçamento municipal seria caracterizado pela rigidez imposta por essas regulamentações e, “a despeito da descentralização das receitas fiscais, a autonomia decisória dos governos locais é fortemente limitada por regras nacionais que regulam finanças subnacionais” (ARRETCHE; VAZQUEZ; GOMES, 2012, p. 160).

Segundo esse argumento, que prevalece no debate atualmente, haveria um limitado espaço para autonomia decisória dos municípios quanto à utilização de recursos para perseguir agendas próprias, ou seja, para tomar decisões sobre políticas públicas. O desenho de cada política condicionaria as relações entre os níveis de governo, de modo que os diferentes recursos institucionais possibilitassem ao governo federal a indução de decisões dos governos subnacionais – mesmo com as garantias constitucionais para que os estados e municípios implementem agendas próprias. Esse argumento é desenvolvido e reforçado por muitos outros autores (BICHIR, 2016; LOTTA; FAVARETO, 2016; LOTTA *et al.*, 2014; BICHIR *et al.*, 2020; PIRES; GOMIDE, 2016; SOUZA, 2019; BICHIR; SIMONI JUNIOR; PEREIRA, 2017).

Entretanto, é importante ressaltar que muitos trabalhos utilizam apenas uma arena setorial como estudo de caso, seja longitudinalmente, seja em profundidade ou mesmo transversalmente. A maioria dos estudos escolhe duas a quatro políticas e, quase sempre, as de saúde, educação e assistência social. Ou seja, a grande maioria dos trabalhos que embasam esse argumento apresentam viés de seleção e um recorte muito específico de casos que tendem a confirmar o argumento. A pergunta que fica é: se observado o total das políticas executadas nos municípios, o argumento de pouca autonomia e, portanto, a capacidade de moldar agenda, se sustentaria, perderia força ou, mesmo, seria refutado? Já existem evidências que destacam a importância dos municípios na entrega de políticas públicas aos cidadãos e apontam para uma atuação que vai além da mera execução do que advém do governo federal (D'ALBUQUERQUE; SÁTYRO, 2020; BICHIR; SIMONI JUNIOR; PEREIRA, 2019; SÁTYRO; CUNHA, 2019; MARENCO; CATE, 2021). Argumenta-se novamente que, a depender dos desenhos institucionais das políticas, o município tem um papel que vai além de um mero executor de ações financiadas, reguladas e coordenadas pelo governo federal. Ademais, as diferentes capacidades institucionais e demandas locais têm função essencial na definição da autonomia decisória municipal e, conseqüentemente, na definição das agendas locais.

As análises sobre as relações intergovernamentais e a estrutura federativa no contexto brasileiro revelam a complexidade e dinamismo dessas interações. A diversidade de mecanismos de coordenação e a interconexão entre autonomia decisória local e poder de agenda federal destacam-se como elementos cruciais na compreensão dessas relações. Ao mesmo tempo, a discussão sobre a autonomia dos entes federados locais ganha nuances específicas quando consideramos cada política pública, evidenciando que a configuração das relações intergovernamentais não é homogênea, mas sim moldada pelo desenho institucional de cada arena.

Além disso, é fundamental reconhecer a necessidade de uma abordagem mais abrangente, que vá além do recorte específico de algumas políticas. Isso porque, em diversos casos, os municípios desempenham papéis mais amplos do que simples executores de políticas federais. A capacidade dos governos locais de moldar suas agendas e implementar políticas próprias, mesmo diante das regulamentações federais, sugere uma dinâmica mais complexa e desafia a visão tradicional da limitada autonomia local. Portanto, a compreensão da capacidade decisória local exige uma análise que considere a totalidade das políticas

executadas nos municípios, permitindo uma avaliação mais precisa da autonomia e capacidade de coordenação dos entes federados.

1.2.2 Dimensões de policy-decision making no desenho institucional das políticas

Já estabelecida a necessidade de olhar para as diferentes arenas para compreender a agenda local, parte-se para uma análise do desenho institucional de cada política, a fim de destacar os diferentes mecanismos de coordenação federal e os espaços para atuação autônoma dos governos locais. Esse desenho é dado constitucionalmente por meio da definição das competências, vinculações de gastos, definição de impostos, restrições fiscais e estruturação dos papéis e relações entre os entes da federação. Além disso, são consideradas as legislações infraconstitucionais que regulam cada políticas especificamente.

Soma-se a isso a definição de arenas políticas trazida por Lowi (1964; 1972) - distributiva, regulatória, redistributiva e constitutiva - que implicam em diferentes contextos de representação de interesses, competição e locus de tomada de decisão. É nesse arcabouço institucional (que chamamos de desenho institucional de cada arena setorial) que encaixamos a ideia de coordenação e relações intergovernamentais. Por meio da análise das políticas, portanto, é possível entender que o desenho institucional e a definição dos diferentes mecanismos de coordenação dentro de cada arena determinam o quanto de espaço existe para autonomia decisória do município em cada política pública e, conseqüentemente, como se conforma a agenda local. Até aqui, nada de novo, mas o que propomos é mostrar que abordar o conjunto implica em ir além das políticas que são induzidas pelo governo federal.

Com base nisso, realizamos a análise de algumas das políticas que permitem identificar claramente como se configuram essas arenas, pensando em tipos de constrangimentos constitucionais e legais (SOARES; MACHADO, 2018), incentivos financeiros e pactuações de compromissos. O Quadro 1 traz a síntese dos mecanismos de coordenação das políticas de educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação, construída a partir de análise da literatura, do texto constitucional e de legislações específicas das áreas. A exemplo de Lotta *et al.* (2014), as políticas foram analisadas levando em consideração os aspectos de suas competências e papéis estabelecidos a cada ente da federação, aspectos de seu financiamento, normatização e monitoramento. Cabe ressaltar que a análise enfoca, principalmente, nas relações entre União e municípios, sem descartar o papel dos estados em cada política. A escolha desses casos se justifica porque essas são as políticas mais tratadas pela literatura, que têm grande relevância no debate social e político.

Quadro 1 - Mecanismos de Coordenação das políticas

Tipo	Mecanismo	Educação Básica	Saúde	Assistência	Saneamento	Habitação
1) <i>Constrangimentos constitucionais e legais</i>	<i>Competências Constitucionais</i>	Competência comum aos três entes: proporcionar acesso à educação. Competência concorrente dos três entes em legislar sobre educação.	Compete aos municípios: prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população.	Compete à União: seguridade social	Compete à União: estabelecer diretrizes sobre habitação e saneamento básico.	
	<i>Definição de papéis e competências em Legislações Específicas</i>	Regime de colaboração dos três entes na organização dos sistemas de ensino. Municípios são responsáveis por normatização complementar para o seu sistema de ensino.	Descentralização político-administrativa da política de saúde com ênfase na atuação dos municípios para execução dos serviços.	União dá apoio financeiro para aprimorar a gestão descentralizada, coordena e define as normas gerais. Estados e municípios executam os programas em suas respectivas esferas.	Exercem a titularidade dos serviços: municípios em caso de interesse local, estados em atuação conjunta com municípios em caso de interesse comum.	<i>Definição de papéis e competências em Legislações Específicas</i>
	<i>Mínimos constitucionais</i>	Sim	Sim	Não há		
	<i>Responsável pela execução</i>	Executivos municipais e estaduais.	Executivos municipais e estaduais.	Executivos municipais e estaduais.	Companhias estaduais e órgãos ou autarquias municipais.	<i>Responsável pela execução</i>
	<i>Principal financiador</i>	Estados e municípios	União			
	<i>Poder de Normatização</i>	Congresso Nacional	Executivo Federal (Ministérios).		Executivo Federal (Conselho Curador do FGTS e Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social)	
	<i>Organização como sistema nacional</i>	Não há	Sistema Único de Saúde	Sistema Único de Assistência Social	Não há	<i>Organização como sistema nacional</i>
2) <i>Incentivos financeiros</i>	<i>Transferências da União para Estados e Municípios</i>	Discricionárias (Programas Federais).	Constitucionais e Discricionárias (Programas Federais).	Discricionárias (Programas Federais).	Fundos estaduais, municipais ou em consórcio.	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.
	<i>Vinculação de gastos</i>	Flexível para Fundeb; mais ou menos rígida a depender do programa federal.	Mais rigidez, com previsão de gastos dentro de especificidades dos programas.	Rigidez variável, a depender do objeto do programa federal.	Não há	Não há
	<i>Controle do uso dos recursos</i>	Auditorias do FNDE e conselhos	Sistema Nacional de Auditoria do SUS e conselhos.	Prestações de contas municipais ao Ministério e aos conselhos.	Sistema Nacional de Informações em Saneamento.	Não há sistema de monitoramento.
	<i>Mecanismos de incentivo e punição</i>	Número de Matrículas; Suspensão e/ou estorno de recursos acordo com as regras de cada programa.	Adesão a programas federais; bloqueio ou suspensão de transferências.	Índice de Gestão Descentralizada; bloqueio ou suspensão de transferências.	Adesão a programas federais	Adesão a programas federais
3) <i>Pactuações de compromissos</i>	<i>Espaços de pactuação federativa</i>	Não há	Comissão Intergestora Tripartite	Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite.	Não há	Não há
	<i>Cooperação intermunicipal</i>	Compete aos estados definir, com os municípios, as formas de colaboração na oferta do ensino fundamental.	Municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.	Compete aos estados estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços.	Consórcios exclusivamente intermunicipais de saneamento básico para prestação do serviço.	Não há previsão.

Fonte: Elaboração própria.

A política de **educação** figura, juntamente à de saúde, entre as mais regulamentadas e nas quais o papel coordenador da União tem grande relevância para induzir a atuação municipal. A regra constitucional determina que a competência por legislar sobre educação e proporcionar acesso à educação para a população é comum aos três entes, ao mesmo tempo em que prevê aplicação de, no mínimo, 25% dos recursos municipais na área. Complementarmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996) determina um aspecto central desta política: o regime de colaboração entre os entes da federação na organização dos sistemas de ensino. Nesse regime, cabe aos municípios a normatização complementar de seus sistemas de ensino e organizar as redes para oferta do ensino fundamental e infantil, com prerrogativa legal de construir um sistema próprio. Isso significa autonomia para aprovação de regimentos das escolas municipais e da rede privada. Apesar de a legislação municipal ter caráter complementar à federal, há uma série de assuntos que os municípios regulam como, por exemplo, a “política de contratação e remuneração de professores, provimento das condições de oferta [de vagas] nas escolas, políticas e programas de redistribuição de recursos” (GOUVEIA, 2008, p. 462).

Mesmo que os governos subnacionais sejam os responsáveis pela execução e os principais financiadores da política, o poder de normatização está no âmbito do congresso nacional, visto que alterações significativas na estrutura da política de educação só podem ser implementadas por meio de emendas à constituição. Esse foi o caso das reformas na educação que instituíram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF, 1996) e, posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB, 2006). Essas reformas conferiram poder de coordenação à União ao passo que parte da arrecadação tributária local é obrigatoriamente transferida para o Fundo e redistribuída entre os municípios a depender do tamanho da rede de ensino local (medida pelo número de matrículas). Esse mecanismo fez garantir a alocação de recursos para educação no nível local, independentemente da vontade política dos governos municipais. Essa forte indução para adotar a política de educação, principalmente nos municípios, reflete um fortalecimento do papel da União na conformação da política.

Além disso, por meio de programas federais como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), a União transfere recursos para

os estados e municípios de forma discricionária que induz comportamentos na implementação da política no âmbito local. Entretanto, no que se refere à vinculação dos recursos a gastos específicos, nota-se que, para o Fundeb (que é o maior montante de recursos), há uma relativa flexibilidade para a utilização dos recursos, desde que estejam no contexto da manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica. Já quando se trata dos programas federais específicos, há variação entre maiores e menores níveis de rigidez quanto aos gastos dos recursos transferidos de forma discricionária. Nos casos mais rígidos, pode haver suspensão e até estorno dos recursos transferidos, caso a utilização fuja às regras dos programas (MACHADO, 2018).

Do ponto de vista da gestão e implementação da política, os estados têm um papel importante na definição e articulação de iniciativas de cooperação intermunicipal, especialmente no fortalecimento do regime de colaboração para oferta do ensino fundamental. Um caso emblemático desta atuação é o do Estado do Ceará em que, a partir da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios, a secretaria estadual de educação viabiliza a interlocução entre os municípios em diferentes frentes, interferindo nos sistemas municipais de educação, inclusive com indução financeira. Um aspecto central da atuação do estado se dá por meio do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), que prevê fortalecimento burocrático das secretarias e escolas municipais, disponibilização de material didático e realização de avaliações. Isso tudo articulado em rede com a Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação. Um incentivo utilizado é a premiação de escolas com base em desempenho, vinculado à atuação como assessoria a outra escola com baixo desempenho (SEGATTO; ABRUCIO, 2016). Dessa forma, o desenho da política estadual e a criação de incentivos e fortalecimento do regime de colaboração evidenciam a relevância do papel indutor dos estados nessa política.

No caso da política de **saúde**, a Constituição atribuiu aos municípios a competência de prestar serviços de atendimento à saúde da população, em cooperação financeira e técnica com os demais entes, estabelecendo o gasto mínimo de 15% dos recursos municipais na área. Em legislação complementar (Lei nº 8.080/1990), reforça-se o papel central dos municípios para execução dos serviços com a determinação da descentralização político-administrativa da política de saúde (BRASIL, 1990). Dessa forma, a configuração geral da política prevê a responsabilidade pela execução nos governos subnacionais, principalmente os municípios, e concentra o financiamento na União. O executivo federal fica com o poder de normatização e, principalmente por

meio de portarias ministeriais, regulamenta a política. O Ministério da Saúde é, portanto, um ator central na formulação da política de saúde implementada por todos os entes, em todo o país.

No rol das transferências obrigatórias (constitucionais e legais) que a União deve fazer aos demais entes, a política de saúde ocupa um espaço importante. Juntamente com os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), as transferências destinadas ao SUS são de natureza obrigatória, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2016). Entretanto, além dessas, a União também dispõe de transferências discricionárias aos governos subnacionais condicionadas à adesão destes às regras dos programas federais como o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Nesse sentido, ao aderir aos programas, os governos estaduais e municipais se submetem a regras do governo federal e, em contrapartida, recebem recursos para executar serviços de saúde. Essas regras, em geral, preveem especificações da utilização e trazem menos flexibilidade na utilização dos recursos - em comparação à educação, por exemplo. O controle e a fiscalização do cumprimento das regras de utilização dos recursos ficam a cargo do Sistema Nacional de Auditoria do SUS, além de controle societal feito pelos conselhos nacional, estaduais e municipais de saúde, e atuação dos órgãos de controle (Tribunais de Contas Estaduais e da União). Em caso de descumprimento das regras, o governo federal pode suspender as transferências de recursos (MACHADO, 2018).

A política de saúde se organiza em formato de sistema nacional (SUS) e prevê espaço de pactuação federativa concretizado na Comissão Intergestora Tripartite. Esta comissão é composta por membros dos três níveis da federação que discutem conjuntamente e pactuam, em alguma medida, os aspectos da formulação da política que é concentrada no Ministério da Saúde. Além disso, os governos municipais estão autorizados a constituir consórcios públicos para desenvolvimento cooperativo de ações e os serviços de saúde sob sua responsabilidade.

Além dos elementos destacados, a literatura aponta para a importância da atuação municipal na saúde por meio da alocação de recursos advindos de receitas próprias. Esse é um fator relevante para explicar as diferenças territoriais e regionais de investimento e acesso à saúde, mesmo diante da capacidade de coordenação do governo federal e da força do SUS. Isso porque a capacidade de investimento com recurso próprio depende da capacidade de arrecadação municipal, que está diretamente

relacionada às condições econômicas municipais (MACHADO; QUARESMA; ARAÚJO, 2020).

Dessa forma, entende-se que os mecanismos de coordenação federal nas políticas de educação e saúde são, principalmente, os de constrangimentos institucionais e legais, com a definição de mínimos constitucionais e vinculação de recursos. Entretanto, também são utilizados incentivos financeiros, especialmente no caso da saúde, para induzir os governos locais a adotarem regras e formatos de execução das políticas definidas nacionalmente. Já em relação às pactuações e aos compromissos, a existência de espaço de pactuação federativa reforça o cumprimento das regras nacionais e, no caso da educação, a questão da cooperação horizontal, com especial papel indutor dos estados que têm relevância importante no processo de coordenação das políticas, como no exemplo do Ceará.

A **assistência social** está em um contexto diferente da educação e saúde, apesar de estar entre as políticas em que o governo federal tem maior capacidade de coordenação. No âmbito das competências constitucionais dos entes da federação, há previsão apenas da responsabilidade da União quanto à seguridade social. Isso significa que o texto constitucional não traz especificidades quanto a uma política pública de assistência, mas isso foi institucionalmente estabelecido pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) em que são definidas as funções da União de coordenar, definir regras gerais e apoiar financeiramente o aprimoramento da gestão descentralizada da política, enquanto os estados e municípios se consolidam como responsáveis pela execução de programas (BRASIL, 1993). Esses aspectos são reforçados, posteriormente, por documentos como a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005; 2012) e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), Protocolo (2009), por exemplo (COSTA; PALOTTI, 2013; FERREIRA, 2011; JACCOUD *et al.*, 2009; JACCOUD, 2016; SÁTYRO; CUNHA, 2013; SOARES; CUNHA, 2016).

Dessa forma, o financiamento da política fica concentrado na União que também é dotada do poder de normatização e o exerce principalmente por meio de portarias ministeriais. Enquanto isso, os governos subnacionais são os responsáveis pela execução e entrega dos serviços socioassistenciais à população. As transferências discricionárias de recursos da União aos demais entes ocorre através de programas federais como Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e

Indivíduos (PAEFI), por exemplo. A vinculação da utilização dos recursos transferidos apresenta rigidez variável, a depender do objeto do programa federal. No caso do PETI, por exemplo, os recursos são restritos à manutenção e pagamento de bolsas aos jovens beneficiários. Já no caso de programas voltados à assistência das famílias, há maior flexibilidade quanto à utilização dos recursos (MACHADO, 2018). A fiscalização e controle do cumprimento dessas regras é de responsabilidade do Ministério, realizada por meio das prestações de conta dos municípios e de visitas *in loco* feitas por equipes técnicas do governo federal, além da atuação dos órgãos de controle, Ministério Público e dos conselhos nacional, estaduais e municipais de assistência social. A depender a situação identificada pelas avaliações destes atores, as transferências podem ser bloqueadas ou suspensas.

O caso do sistema de incentivos à adesão de governos subnacionais a regras e programas federais na política de assistência social é objeto de estudo da literatura. Fernandes (2016) aponta que o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) se constitui em ferramenta de indução do comportamento dos municípios: a partir do cumprimento de uma série de requisitos relacionados à gestão local, o município avança em sua pontuação no indicador e, conseqüentemente, recebe retornos financeiros como forma de compensação pelos resultados. Esse mecanismo faz com que a capacidade de coordenação do governo federal na política de assistência social seja reforçada.

Inspirada no modelo da saúde, a assistência social se organiza em sistema nacional (SUAS), com espaços de pactuação federativa concretizados nas Comissões Intergestoras Bipartite (com estados e municípios) e Tripartite (com os três entes). Nestes espaços, são debatidas e pactuadas regras de implementação da política, garantindo-se a representação dos interesses dos diferentes níveis de governo e, principalmente, fazendo contrapontos ao poder de normatização do governo federal. No âmbito da cooperação horizontal, estabelece-se a competência estadual para estímulo e apoio técnico e financeiro de associações e consórcios municipais para a prestação de serviços socioassistenciais.

Lotta *et al.* (2014) analisam a coordenação dessa política em duas frentes: a assistência social em si e a frente de combate à pobreza. De acordo com as autoras, enquanto a assistência é coordenada por meio da estrutura do SUAS, a frente de combate à pobreza está ancorada em programas federais implementados mediante adesão dos entes subnacionais. Essa distinção é interessante porque até a instituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) a frente de benefícios

(transferência de renda) acontecia de forma fragmentada em diferentes ministérios, que exigiam outras formas de coordenação federal para implementação dos programas. A partir da consolidação e do investimento na capacidade institucional do MDS, reforçou-se a capacidade de coordenação federal sobre a política, com diferentes recursos e mecanismos federais de indução das unidades subnacionais (SÁTYRO; CUNHA, 2018).

Por fim, as políticas de **saneamento e habitação** aparecem conjuntamente no texto constitucional e apresentam várias similaridades, bem como diferenças importantes. É competência constitucional da União definir as diretrizes sobre habitação e saneamento básico. Apesar de o saneamento básico ter nascido conectado à política de saúde pelo movimento sanitarista, a definição constitucional estabeleceu competências concorrentes dos três entes, o que deixou espaço para desobrigação de todos eles na promoção de melhoria das condições de saneamento (MENICUCCI; D'ALBUQUERQUE, 2018). Apenas com a legislação complementar, e quase 20 anos depois (BRASIL, 2007), determinou-se que a titularidade do exercício do serviço de saneamento é dos municípios (quando o interesse é local) e previu-se a atuação conjunta com os estados quando se trata de caso de interesse comum (como em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões). A lei também determina que a União é a responsável pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), que deve seguir diretrizes e metas estabelecidas para um período de 20 anos e abarcar todos os serviços de saneamento. Mas o ponto crucial dessa lei está na obrigatoriedade de os municípios formularem e implementarem a Política Municipal de Saneamento Básico, o que possibilitou o recebimento de recursos do governo federal para investimentos no setor (BAYER *et al.*, 2021).

Apesar de a União figurar como principal financiador do serviço de saneamento, existe uma diversidade de fontes e formas de alocação de recursos própria dessa arena. Algumas delas são (1) o subsídio público através de recursos fiscais advindos de orçamentos e fundos públicos e (2) o subsídio tarifário interno ou externo, baseado na cobrança de serviços prestados a localidades ou regiões específicas ou entre regiões e localidades. Além disso, temos (3) as inversões diretas de capitais públicos e privados, que correspondem ao investimento de capital do poder público em empresas estatais públicas ou mistas e, por fim, há a possibilidade de financiamento via (4) empréstimos advindos de fundos públicos, privados, bancos e agências multilaterais. Dessa forma, é possível perceber a complexidade da estrutura de financiamento dessa política, que

envolve fontes públicas, fundos geridos pela União, recursos das próprias prestações do serviço e fontes privadas (BORJA, 2014).

Apesar do poder normalizador da União, através do Conselho Curador da Caixa Econômica Federal e de não haver espaços de pactuação federativa, o que reforça a capacidade de coordenação do governo federal (ARRETCHE, 2002; 2004), a atuação dos governos subnacionais nesta arena é de grande relevância. Isso porque a responsabilidade por executar os serviços de saneamento está nas companhias estaduais ou órgãos da autarquia municipal. Mas, principalmente porque, após 2007, houve uma mudança institucional que gerou centralidade dos municípios para além da prestação do serviço: integrou-se o governo local ao planejamento, regulação, fiscalização e controle social do setor de saneamento básico (PEREIRA; HELLER, 2015).

Um espaço relevante de atuação municipal nessa arena está na possibilidade de consórcios exclusivamente intermunicipais de saneamento básico para prestação do serviço, segundo a lei complementar. Mas, apesar de não haver uma organização da política em formato de sistema nacional (como o SUS e o SUAS), é possível identificar iniciativas de unicidade dos serviços prestados em todo o país. O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) tem o objetivo de reunir informações institucionais, administrativas, operacionais, gerenciais, econômicas, financeiras e contábeis sobre a prestação do serviço de saneamento básico nas áreas urbanas em todo o país. Por meio desse sistema, o governo federal pode planejar, elaborar orientações, avaliar e propor aperfeiçoamentos aos serviços prestados, além de fornecer informações para controle social. Nota-se que não é um sistema nacional para execução do serviço, mas que traz insumos para as orientações sobre a política e pode ser entendido como um instrumento de coordenação federal (GALVÃO JÚNIOR, 2006).

No caso da habitação, a política é bastante regulada e com pouca previsão de protagonismo dos governos locais. Apesar de a execução dos serviços ser de responsabilidade de companhias municipais de atuação regional, o poder de financiamento e normatização está muito concentrado na União. Em legislação complementar, estabeleceu-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), de caráter implementador da política (BRASIL, 2005). O objetivo do sistema é centralizar todos os programas e projetos que tratam da habitação de interesse social e é composto por órgãos ligados à União, estados e municípios, além de instituições privadas e agentes financeiros que executam atividades na área habitacional. Um dos componentes considerados essenciais do SNHIS é a integração de habitação e

articulação com as políticas fundiária, de saneamento ambiental e de mobilidade urbana, e a adesão dos governos subnacionais implica, necessariamente, na elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social como condição para receber os recursos do Fundo. Com esse instrumento, os municípios e estados entregam, em nível local, a Política Nacional de Habitação, articulando conjuntamente as diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores para planejamento e gestão habitacional. Esse instrumento é elaborado de forma compatível com o planejamento local presente nos planos diretores e planos plurianuais locais (CARDOSO, 2008).

A elaboração do plano local é a condição para acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Local. Os governos municipais podem aplicar recursos que advém do Fundo, mas os estados são atores centrais na articulação de ações do setor habitacional em seus territórios. Isso porque o Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social é, junto ao Conselho Curador da Caixa Econômica Federal, responsável pela normatização do setor e conta com a participação de representantes escolhidos pelos governos estaduais. Além disso, o setor não conta com espaços de pactuação federativa, o que reforça a capacidade de coordenação do governo federal (ARRETCHE, 2002; 2004).

Cardoso e Ribeiro (2002) analisam as políticas habitacionais de uma amostra de municípios e apontam que, mesmo com o processo de descentralização e municipalização da política ocorrido após a CF-88, há uma barreira clara para a implementação efetiva dessas políticas: a capacidade dos municípios em termos de recursos, corpo técnico e administrativo é um fator que diferencia a efetivação da municipalização da política habitacional (CARDOSO, 2006). Esse cenário reafirma a importância dos governos estaduais e federal na redistribuição de recursos financeiros e de competências técnicas entre os municípios, a fim de garantir a implementação da política. Tudo isso configura a habitação como uma política em que a atuação dos municípios é secundária e a competência prioritária é de outros entes da federação, destacando-se o poder de coordenação da União.

A análise das políticas de educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação evidencia a complexidade do desenho institucional brasileiro e seus reflexos na coordenação entre os entes federativos. Ao explorar as dimensões de *policy-decision making*, percebe-se que a autonomia decisória dos municípios varia significativamente em cada política, sendo moldada por constrangimentos constitucionais, legislações infraconstitucionais, incentivos financeiros, pactuações de compromisso e papéis e

competências definidos entre os entes federados. Nesse sentido, é importante ir além das políticas induzidas pelo governo federal, considerando todas as políticas de atuação municipal para entender a capacidade de decisão e os espaços para autonomia dos entes locais.

Considerando a agenda local como um conjunto de tudo que é implementado nos municípios, o cenário total da atuação municipal na execução de políticas públicas pode ser desenhado a partir das rubricas presentes no demonstrativo de execução financeira municipal, estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. São extraídas 17 políticas (ou funções orçamentárias) que representam serviços entregues à população: agricultura, assistência social, comércio e serviços, cultura, direito da cidadania, educação, energia, gestão ambiental, habitação, indústria, lazer, saneamento, saúde, segurança pública, trabalho, transporte e urbanismo (SICONFI, [s. d.])). A partir da análise dos desenhos institucionais e da configuração das arenas setoriais trazidos anteriormente e do considerando o conjunto total de execução de políticas no âmbito municipal, é possível organizar as políticas na agenda local em três grupos, conforme explicitado no Quadro 2.

Quadro 2 - Tipificação das políticas por adoção na agenda local

Grupo	Políticas	Descrição	Aspectos Centrais
Grupo 1: Adoção por indução federal	Educação, saúde e assistência social	Municípios são os principais responsáveis pela execução, mas os mecanismos de coordenação do governo federal induzem os governos locais a adotarem as políticas dentro de parâmetros que limitam a autonomia local.	• Execução pelos municípios. • Influência significativa do governo federal. • Coordenação que induz ações específicas. • Limitação da autonomia local. • Alguma flexibilidade e investimento próprio, com regulamentação.
Grupo 2: Atuação autônoma do município	Urbanismo, lazer, cultura, agricultura, transporte, gestão ambiental e saneamento	Municípios são os principais responsáveis pela execução das políticas de forma mais autônoma e sem atuação incisiva do governo federal.	• Execução mais autônoma pelos municípios. • Pouca intervenção incisiva do governo federal. • Iniciativas de integração nacional.
Grupo 3: Competência prioritária de outros entes	Indústria, trabalho, energia, habitação, segurança pública, comércio e serviços e direito da cidadania	União e estados são os principais responsáveis pela execução, não há políticas nacionais ou mecanismos que incentivem os municípios a adotarem as políticas.	• União e estados como principais responsáveis. • Ausência de mecanismos fortes que incentivem a adoção pelos municípios

Fonte: Elaboração própria.

No primeiro grupo, formado pelas políticas de educação, saúde e assistência social, os municípios são os principais responsáveis pela execução, mas os mecanismos de coordenação do governo federal induzem os governos locais a adotarem a maior das ações dessas políticas dentro de parâmetros que limitam a autonomia local. Entretanto, entre essas políticas, há uma variação das possibilidades de priorização (ou não) pelos governos locais que é possibilitada pelo nível de flexibilidade e investimento de recursos próprios na política – mesmo que sua adoção seja fortemente regulada.

No segundo grupo, denominado “atuação autônoma do município”, estão as políticas de saneamento, urbanismo, lazer, cultura, agricultura, transporte e gestão ambiental. Para elas, os municípios são os principais responsáveis pela execução das políticas de forma mais autônoma e com pouca atuação incisiva do governo federal, apesar de haver iniciativas de integração da atividade nacionalmente. O terceiro grupo é composto por políticas de “competência prioritária de outros entes”: habitação, indústria, trabalho, energia, segurança pública, comércio e serviços e direito da cidadania. Neste caso, a CF-88 define a União e os estados como os principais responsáveis pela execução e não há mecanismos fortes que incentivem os municípios a adotarem as políticas.

Fica evidente, portanto, a relevância de um olhar analítico e atento à atuação dos governos locais, considerando o desenho institucional das políticas e as configurações de suas arenas. Isso possibilita uma análise que é, simultaneamente, consciente dos diferentes instrumentos de coordenação federal e não deixa os municípios relegados ao papel de meros executores. Sendo assim, analisaremos a agenda local considerando todo esse contexto de constrangimentos institucionais no qual a atuação dos municípios está inserida, mas também demonstrando quais são as áreas em que é possível identificar mais espaço para a autonomia decisória local e como isso acontece.

Dessa forma, estabelece-se o desenho institucional das políticas como o elemento essencial para compreender a autonomia decisória municipal e, conseqüentemente, a expressão da agenda local de políticas públicas. Mas, para além do desenho institucional, é necessário considerar outras características que deem conta de representar a alta heterogeneidade dos municípios brasileiros. Assim, consideram-se as capacidades municipais, em termos fiscais e burocráticos e a distribuição das demandas locais por políticas públicas como os elementos que, no contexto dos desenhos das políticas, seriam capazes de explicar a expressão da agenda local no Brasil.

1.2.3 Capacidades municipais e demanda por políticas públicas no nível local

Além do desenho institucional das políticas, a autonomia decisória municipal pode ser compreendida por dois fatores relevantes que configuram um segundo eixo de análise: as capacidades dos governos municipais e as demandas por políticas públicas. Apesar de parecerem ser dois pontos distintos, capacidade institucional e sensibilidade à demanda são analisadas conjuntamente pois, como veremos a seguir, são características essenciais dos governos locais que explicam, em diferentes medidas, as agendas locais.

A discussão sobre a influência das capacidades estatais sobre políticas públicas parte da concepção que os Estados são responsáveis por moldar identidades, interesses políticos e estratégias de grupos, mas também são atores políticos em si mesmos. Assim, é necessário compreender que as capacidades estatais estão associadas à existência de organizações de coletividades oficiais (funcionários públicos) que podem buscar alcançar objetivos e interesses em função dos recursos sociais disponíveis, levando a modelagens de políticas públicas. Logo, faz-se necessário tomar o Estado e as suas capacidades como fatores centrais das explicações, respeitando as estruturas históricas e sociopolíticas e, necessariamente, levando em consideração fatores do nível nacional e internacional (SKOCPOL, 1985; AMENTA, 2005; MARQUES, 2013).

Diante das múltiplas capacidades estatais, fica evidente o caráter multifacetado desse conceito que, de acordo com Cingolani (2013), reúne ao menos sete dimensões. Logo, a capacidade estatal seria resultado da combinação entre diferentes dimensões do poder estatal: coercitiva/militar, fiscal, relacional/territorial, transformadora (ou industrializante), legal/jurídica, política e administrativa/burocrática. Para a compreensão das políticas públicas, faz-se necessário um olhar aprofundado nos arranjos institucionais que dão suporte a sua implementação, ou seja, deve-se destacar a importância de conjuntos de regras, mecanismos e processos que determinam a coordenação dos atores e dos interesses na implementação de uma política pública específica. Isso porque esses arranjos refletem a capacidade do Estado em executar seus objetivos e, conseqüentemente, implementar políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014). Além disso, é essencial entender como as capacidades fiscais e burocráticas das instituições se configuram para aferir em que medida elas são determinantes das políticas entregues à população.

Nesse contexto, o argumento da burocracia weberiana aparece com centralidade nas investigações que buscam associar as capacidades das estruturas estatais e sua

influência em políticas públicas. Parte-se da compreensão de que a capacidade burocrática do Estado se refere à existência de um corpo de funcionários hierarquicamente organizado, legalmente regulamentado, pautado na impessoalidade, estabilidade dos cargos e cuja composição é meritocrática (baseada no grau de qualificação). Todos esses fatores combinados levariam à eficiência técnica e, portanto, maior capacidade da burocracia (WEBER, 1978; 1999). Diversos estudos já buscaram associar a capacidade burocrática (weberiana) aos resultados econômicos e desenvolvimento social dos países (EVANS; RACUH, 1999; CINGOLANI; THOMSSON; CROMBRUGGHE, 2013), mas também como essa capacidade afeta as políticas públicas no nível subnacional.

No caso dos municípios brasileiros, há evidências de que a capacidade burocrática influencia no êxito da implementação de recursos advindos de transferências federais. Batista (2015) aponta que, diante de maiores níveis de qualificação das burocracias locais, é possível identificar menos irregularidades e falhas de implementação, revelando indícios de que maior capacidade burocrática local está diretamente associada a melhores resultados de implementação.

Utilizando estratégia metodológica distinta e explorando as dimensões técnico-administrativa e político-relacional, Segatto *et al.* (2021) analisam os níveis de capacidade dos municípios e de suas secretarias de educação, e como isso está relacionado às diferenças na implementação da política. Os resultados apontam para a fragilidade de ambas as dimensões no nível municipal e para a necessidade de fortalecê-las, pois são fundamentais para que as secretarias municipais aumentem a continuidade das políticas, tracem objetivos estratégicos, articulem programas e sejam capazes de articular a rede de ensino para atingir as metas desejadas.

Há, também, esforços na literatura para entender o papel federal na construção das capacidades municipais por meio de arranjos de cooperação territorial, programas específicos, como o Programa de Modernização das Administrações Tributárias ou o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros, ou de processos de institucionalização de sistemas de políticas públicas, como é o caso do SUAS (GRIN, 2016; GRIN; ABRUCIO, 2021; SÁTYRO; CUNHA, 2018). Esses exemplos reforçam a relevância da temática das capacidades municipais no contexto federativo brasileiro.

É possível afirmar, portanto, que o estudo das capacidades dos municípios brasileiros para responder às responsabilidades atribuídas desde a CF-88 são um ponto

central para entender a autonomia decisória no nível local. Dentro das diferentes dimensões do que significa capacidade, entende-se que quanto maior for o nível alcançado pelos governos nas instituições locais, maior tenderá a ser a autonomia política e administrativa para definir suas agendas (GRIN et al, 2021). Nesta tese, olharemos especialmente para as capacidades burocráticas e fiscais.

E há uma retroalimentação entre as diversas dimensões da capacidade estatal. Grin *et al.* (2018) sugerem que quanto mais fortes foram as capacidades administrativas, técnicas, institucionais e relacionais dos municípios, melhores serão os resultados alcançados na performance fiscal. Essas capacidades são mensuradas a partir da importância da arrecadação tributária própria, do tamanho e qualificação do corpo burocrático, da existência de ferramentas tecnológicas de execução das funções estatais no município, da existência de regras formais que garantem *accountability* e controle social e da participação em espaços de cooperação entre municípios. Os autores levam em consideração as diferentes dimensões das capacidades estatais e apontam que o tamanho e a qualificação das burocracias são fatores relevantes para a explicação do desempenho municipal.

No que se refere especificamente ao exercício da arrecadação tributária pelos municípios, a literatura traz resultados contraditórios. De um lado, uma relação positiva entre a profissionalização dos servidores públicos municipais: afirma-se que os municípios com capacidade burocrática especializada fazem uso mais eficaz das responsabilidades e autoridades política e administrativa atribuídas com a redemocratização, potencializando a capacidade de tributar e implementar políticas públicas (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017). Ao analisar a política de urbanismo nos municípios, os resultados encontrados por Marengo (2017) voltam a reforçar a hipótese weberiana. É possível identificar uma relação positiva entre a profissionalização da burocracia local (recrutada de forma meritocrática, com estabilidade de cargos e formação profissional) nos municípios e a chance de implementação de uma política regulatória do espaço urbano. O resultado se mantém o mesmo quando incluídas variáveis de contextos demográficos e eleitorais específicos dos municípios.

Por outro lado, a hipótese weberiana também aparece nas análises da capacidade de implementação de políticas públicas no nível local. Sátyro, Cunha e Campos (2016) exploram a configuração das burocracias responsáveis pela implementação da política de assistência social nos municípios brasileiros, utilizando os graus de estabilidade

(vínculos formais dos funcionários públicos) e especialização (qualificação profissional). As autoras encontram resultados de implementação que independem da capacidade burocrática instalada específica da assistência social, mas que aparentam estar conectados às realidades locais – uma forma de expressão da demanda por proteção social. Ou seja, contestam os achados da literatura que em geral foca no nível nacional. Seguindo a mesma linha de pesquisa, D’Albuquerque (2017) investiga a importância da demanda potencial e a discricionariedade da burocracia de nível de rua para compreender a execução dos serviços públicos de proteção social nos municípios brasileiros. De modo geral, os resultados confirmam a hipótese levantada por Sátyro, Cunha e Campos (2016), de que a execução dos serviços está fortemente correlacionada com os níveis de demanda potencial por proteção social, mesmo em localidades que apresentam baixa capacidade burocrática (weberiana). Esses achados empíricos consolidaram a hipótese da demanda e evidenciam a relevância de analisar as políticas públicas no nível local levando em consideração não só as capacidades dos governos que as entregam, mas também as características das populações municipais, que refletem as demandas locais.

Com base nisso, a **demanda local** é outro ponto de interesse central para este trabalho que se insere em uma agenda de pesquisa que busca identificar o papel da demanda das populações por políticas públicas específicas na oferta de serviços públicos, especialmente na área social. Do ponto de vista da execução de serviços direcionados a públicos específicos, a definição da demanda local está nas características da parcela da população que recebe ou pode, potencialmente, receber os produtos da política. Logo, a partir da compreensão das características desses grupos, configura-se a demanda potencial pela política ou serviço em questão. Argumenta-se que, ao identificar a demanda potencial local, é possível compreender a execução das políticas, mesmo em situação de ausência da capacidade burocrática para execução por parte governo local. Assim, a demanda é uma chave para compreender a forma e a quantidade de oferta de determinados serviços (D’ALBUQUERQUE; SÁTYRO, 2020).

Mendes (2015) aponta que, para compreender os padrões dos gastos públicos municipais no Brasil, é necessário levar em consideração o contexto da “eficiência” do arranjo federativo na entrega de bens e serviços públicos, em um território marcadamente heterogêneo, visando atender às diferentes demandas socioeconômicas. Portanto, deve-se considerar “o tamanho, a estrutura e as características socioeconômicas da demanda social de uma população” como fator determinante para

“o custo, a despesa, a quantidade e o tipo de bem ou serviço público provido ou produzido” (p. 12). Isso reforça a importância de entender as configurações da população local não apenas para contextualizar as análises, mas para considerar a relevância da demanda por políticas públicas.

É possível encontrar o argumento da demanda também na literatura internacional. Jordan (2003) aponta que as características da composição social, econômica e demográfica de uma determinada comunidade determinam o conjunto de bens e serviços que os cidadãos irão exigir no processo de tomada de decisão nos governos locais. A autora destaca que, juntamente a outros fatores, essa demanda influencia a expressão dos gastos locais, o que reflete nas agendas locais.

Além disso, Mortesen, Loftis e Seeberg (2022) destacam que a sensibilidade dos governos locais aos problemas sociais é um aspecto central na efetivação de uma “democracia representativa baseada em problemas” (p. 31, tradução nossa). A *problem-based representation* se refere à necessidade que os representantes têm de analisar e julgar contextos específicos para tomar decisões sobre problemas sociais complexos e dinâmicos. Isso está diretamente ligado a um aspecto crucial da representação: a identificação, priorização, debate e tomada de decisão referentes a problemas sociais emergentes que podem mudar significativamente no período após as eleições e sobre os quais os eleitores, frequentemente, não apresentam preferências claras sobre as soluções que devem ser adotadas em termos de políticas públicas.

Fica evidente, portanto, a relevância de um olhar para a demanda por políticas baseadas em problemas específicos dos territórios locais, a qual envolve o nível de responsividade dos governos locais em refletir em suas agendas as necessidades que surgem na sociedade. Essa responsividade tem relação direta com o nível de competição eleitoral, por esta se configurar como uma motivação fundamental para que os políticos eleitos respondam às demandas referentes ao bem-estar da população. “Assim, se as reações políticas aos problemas sociais são uma característica central da democracia representativa, então esperamos ver esse vínculo fortalecido onde a competição política – isto é, o risco de perder a reeleição – é mais forte” (MORTESSEN; LOFTIS; SEEBERG, 2022, p. 141, tradução nossa).

A dimensão da responsividade dos governos às demandas da população também é explorada por outras vertentes da literatura. Brooks e Manza (2006) investigam a relação entre as preferências da opinião pública (*mass opinion*) e as preferências por políticas públicas. Destaca-se que as opiniões e preferências da população por políticas

sociais exercem uma influência relevante sobre os gastos sociais em democracias desenvolvidas. Isso porque os atores políticos que compõem os governos destes países encontram incentivos para incorporar as preferências da população nas políticas sociais a fim de reduzir os riscos de perdas eleitorais individuais e partidárias. Além disso, ao responder às preferências, os governantes evitam o risco de desgaste da imagem pública em manifestações de desobediência civil e protestos organizados pela população.

Todas essas perspectivas mostram a relevância de se incorporar, em alguma medida, a dimensão da demanda nas análises que buscam entender como as políticas públicas são formuladas, implementadas e chegam aos cidadãos. Destaca-se, ainda, a perspectiva da administração pública que visa encontrar elementos que melhorem a qualidade da gestão pública diante do desafio e da necessidade de responder de forma eficiente às demandas dos cidadãos. Nesse sentido, Vigoda (2000) faz um estudo do governo local em Israel e aponta que o processamento das demandas da população recebidas pela administração pública depende da combinação entre fatores culturais, de recursos humanos e das próprias políticas públicas. Os resultados sobre a capacidade de resposta das agências públicas demonstram que a população percebe que as demandas são menos atendidas quando os setores de serviço público funcionam como “um negócio” (*business orientation*). Isso significa que, do ponto de vista dos cidadãos, quando a administração pública é excessivamente focada em eficiência, redução de custos e agilidade (ou seja, é baseada em considerações econômicas), a capacidade de resposta às demandas da população é menor. Esses achados reafirmam a importância da relação entre capacidades institucionais e burocráticas dos governos e demanda.

Portanto, entende-se que a interface das capacidades estatais com a demanda local é uma dimensão explicativa relevante para compreender a conformação das agendas locais de políticas públicas. Sendo assim, é necessário questionar em que medida as diferentes capacidades estatais dos municípios, diante de diferentes níveis de demanda local, afetam a adoção (ou não adoção) e a priorização (ou não priorização) de cada política específica na agenda local. Isso tudo levando em consideração os desenhos institucionais das diferentes políticas que proporcionam diferentes espaços para autonomia decisória municipal.

1.2.4 Hipóteses rivais

Além das hipóteses centrais da tese, apresentadas até aqui, mobilizam-se também duas hipóteses rivais presentes na literatura sobre o papel da dinâmica política na formulação e implementação de políticas públicas que entram aqui como forma de controle, mas que merecem destaque. Mais especificamente, estas hipóteses se referem à importância da ideologia político-partidária e da competição política na definição, surgimento e desenvolvimento das políticas públicas. Muitos foram os esforços para entender a influência de ideologia político-partidária na condução dos governos, seja para criar ou implementar políticas de diferentes naturezas (ARRETCHE, 1995; SCHIMIDT, 1996; ALMEIDA; CARNEIRO, 2003; SCHEEFFER; FAVERI; SILVA JUNIOR, 2020; ARAUJO; FLORES, 2019; GOMES *et al.*, 2019).

Especificamente no caso dos governos locais no Brasil, análises dos gastos públicos em relação aos ciclos políticos e eleitorais sugerem haver relação positiva entre a intensificação dos gastos médios em diferentes políticas em anos eleitorais. Por exemplo, os gastos com educação, saúde, saneamento e assistência tendem a ser potencializados nesses períodos visando sinalizar aos eleitores a competência dos incumbentes. Além disso, as prefeituras ocupadas por partidos de esquerda tendem a gastar mais com políticas sociais, como a de saúde (VIDEIRA; MATTOS, 2011; SAKURAI, 2009). No caso dos governos estaduais, Sátyro (2013) investiga o impacto da competição política, sistema partidário e o legado das políticas nos esforços dos estados em promover as políticas de educação, cultura, saúde e saneamento, em cenários de estrangulamentos econômicos e sociais. As evidências encontradas apontam que, diante de estrangulamentos institucionais advindos do governo central, a ideologia perde a capacidade explicativa sobre os gastos sociais.

No que se refere à competição eleitoral nos pleitos locais, Cavalcante (2013) destaca que “despite do fato de o país viver em uma democracia com eleições frequentes e multipartidarismo, a ameaça eleitoral não exerce impacto relevante sobre o desempenho dos prefeitos” (CAVALCANTE, 2013, p. 1586). Entretanto, segundo Mortesen, Loftis e Seeberg (2022), para compreender a agenda local é de extrema relevância analisar os níveis de competição eleitoral, uma vez que eles estão na base da democracia representativa e têm um papel crucial no nível de responsividade que os governos locais terão aos problemas sociais que serão incluídos, ou não, na agenda.

Sendo assim, espera-se que os diferentes níveis de competição no pleito municipal afetem as políticas priorizadas nas agendas locais. Isto porque os cenários de competição política afetam a capacidade (e intenção) de resposta dos ocupantes de cargos públicos às demandas da sociedade, pois envolvem a orientação dos incumbentes a se manterem no poder. Portanto, a maior competição estaria diretamente ligada à responsividade dos governos locais, influenciando na priorização de políticas nas agendas.

Existem evidências na literatura de que, apesar de não ser a única explicação, a ideologia é um fator determinante na composição da agenda local. Bucchianeri *et al.* (2021) apontam que os alinhamentos ideológico-partidários importam na composição das preferências de prefeitos e membros eleitos dos conselhos locais nos Estados Unidos. Destaca-se que a identificação partidária molda os posicionamentos sobre redistribuição no nível local e está associada com preferências em diversas outras áreas de políticas no nível local. As preferências por questões ligadas a soluções de problemas sociais como desigualdades, sub-representação de grupos socialmente marginalizados, habitação e regulamentação dos salários mínimos estão marcadamente associadas aos indivíduos à esquerda do espectro ideológico. Enquanto aqueles que estão à direita têm preferências claras por priorização de questões relacionadas a valores imobiliários, trânsito e privatização de serviços locais.

No Brasil, a classificação dos partidos no espectro ideológico é um debate grande e complexo por si, principalmente quando se adiciona o componente da política local. Power e Zucco (2009) apresentam uma classificação ideológica a partir de diferentes *surveys* realizados com legisladores entre 1990 e 2005. Os autores propõem uma estimação de posicionamento ideológico levando em conta que há uma redução da polarização ideológica em comparação com o período da redemocratização e que o legislador mediano está mais à esquerda. Como esta tese não tem a intenção de entrar nessa discussão, adota-se uma proposta de classificação presente na literatura. Silva *et al.* (2013) analisam a posição ideológico-partidária dos votos nas eleições municipais de 2012 e, a partir dos resultados eleitorais obtidos pelos candidatos a prefeito, classificam os partidos que concorreram às eleições entre extrema esquerda e extrema direita. Essa classificação resulta em sete categorias de ideologia, mas podem ser sintetizadas em

três: esquerda, centro e direita. Para os fins da análise desta tese, importa saber se o partido do indivíduo que ocupa a prefeitura é de esquerda ou não⁵.

Diante das discussões sobre ideologia, partidos políticos e política local, é possível esperar que algumas políticas sejam mais ou menos priorizadas pelos governos a depender dos partidos que ocupam as prefeituras municipais. Entretanto, isso está condicionado ao desenho institucional de cada política que, como já se destacou, determina em grande medida o espaço para autonomia decisória dos governos locais. Assumimos que, mesmo que esse não seja o nosso foco, é importante controlar por tais fatores.

⁵ Conforme adaptação da classificação dos autores, os partidos considerados de esquerda são: PC do B, PDT, PHS, PPL, PPS, PSB, PSOL, PT, PV e Rede.

2 A EXPRESSÃO DA AGENDA LOCAL NO BRASIL

Os estudos sobre políticas públicas usualmente partem do *framework* analítico conhecido como ciclo de políticas públicas, sendo possível afirmar que dentro do *policy process* são identificados diferentes espaços nos quais os atores se posicionam e atuam. Assim, uma mesma política pública pode ser estudada pela via da agenda, da formulação, da implementação ou da avaliação, e cada um desses termos carrega uma série de discussões sobre seus significados e aplicação prática. Apesar de haver uma grande quantidade de estudos que trabalham a implementação de diferentes políticas no Brasil e no mundo, a construção da agenda (*agenda-setting*) e a formulação de políticas foram os primeiros objetos de interesse da ciência política, por envolverem uma série de processos de negociação, tomada de decisão e influência de atores e grupos organizados dentro e fora da estrutura institucional do Estado (COBB; ELDER, 1971; KINGDOM, 1995; DEARING; ROGERS, 1996; BIRKLAND, 2005; ZAHARIADIS, 2016; CAPELLA, 2018).

Nesse sentido, o conceito de agenda e o processo de *agenda-setting* já foram amplamente debatidos, com identificação de origens, significados e relação destes termos aos modelos de formulação de políticas públicas elaborados por diferentes autores (CAPELLA, 2007; 2018). No entanto, algum esclarecimento ainda se faz necessário, por isso, neste capítulo revisitamos brevemente o *background* conceitual e apresentamos conceitos sistematizados (ADCOCK; COLLIER 2001), que permitem entender melhor as diferentes abordagens encontradas na literatura. Com base nisso, pretende-se apresentar um conceito que permita falar de uma agenda integral efetiva dos governos locais e que garanta explorar formas de operacionalizar e mensurar o conceito de agenda local para o caso brasileiro.

Uma vez sistematizado e mensurado o conceito, a análise empírica desenvolvida nesse capítulo busca responder à seguinte questão: em que medida existe agenda local no Brasil? Busca-se, então, caracterizar o autonomia decisória local e como os municípios brasileiros estão distribuídos no espectro do poder de agenda (entre o autointeresse e a indução).

2.1 Definição de agenda local: do *background* conceitual à sistematização

A ideia de explorar o *background* conceitual é útil quando se tem em mãos a tarefa de discutir um conceito central, mas este, por si só, é insuficiente para alcançar o objetivo de realizar uma análise empírica. Adcock e Collier (2001) nos ensinam que o *background* conceitual engloba uma constelação de significados potenciais e diversos que estão associados a um determinado conceito. Para alcançar análises robustas, é necessário sair desse nível mais difuso para o nível de sistematização do conceito e, então, chegar a mensurações válidas, ou seja, aos indicadores empíricos que aderem ao significado do conceito.

No amplo conjunto de significados utilizados para expressar a ideia de agenda de políticas públicas, é possível identificar diversas iniciativas para definir e desdobrar o seu conceito, conforme o objetivo e objetos de análise (CAPELLA, 2007; 2018). Um olhar sobre as definições mínimas (GERRING, 2015) identificadas nos diferentes significados evidencia que o conceito de agenda está relacionado a *questões que chamam a atenção de quem está dentro da estrutura governamental ou próximo a ela*. Este é o elemento central do conceito, que sofre algumas variações, mas conforma o escopo mínimo. Dessa forma, para chegar ao conceito de agenda local, é necessário mobilizar: (1) quais são as questões que compõem a pauta das decisões políticas no nível local; (2) quem são os atores envolvidos nesta dinâmica no nível local; e (3) qual é a estrutura governamental local em que esse processo ocorre. No Quadro 3, encontra-se a síntese das definições mínimas e desdobramentos do conceito de agenda identificadas nesse conjunto amplo de autores que já discutiram o tema.

Quadro 3 - Background Conceitual de Agenda

Autor	Definição mínima	Desdobramentos
Cobb e Elder (1971)	Conjunto de discussões políticas consideradas legítimas e atrativas ao sistema político.	- Agenda Sistêmica: temáticas de atenção da opinião pública e são de competência das autoridades governamentais. - Agenda Governamental: questões relevantes aos tomadores de decisão nos níveis local, estadual ou federal.
Kingdom (1995)	Conjunto de temas ou problemas que são alvo de atenção de autoridades governamentais e de pessoas fora do governo, mas próxima a ele, em um momento específico.	- Agenda Governamental: temas ou problemas que despertam atenção e interesse dos formuladores de políticas. - Agenda Decisória: o que sai da agenda governamental para deliberação e tomada de decisão pelos formuladores de políticas.
Dearing e Rogers (1996)	Conjunto de questões organizadas e comunicadas hierarquicamente em um	Há uma hierarquia de importância entre as diferentes questões em diferentes contextos. Isso é estabelecido a partir da competição entre as questões pela atenção da sociedade, de

	momento específico.	políticos e burocratas.
Birkland (2005)	Conjunto de problemas, símbolos, respectivas causas e possíveis soluções que atraem atenção da sociedade e do Estado.	• Agenda Sistêmica: questões mais aceitáveis pela comunidade. • Agenda Governamental (institucional): questões aceitáveis que são consideradas pelos tomadores de decisão. • Agenda Decisória: questões prontas para tomada de decisão.
Zahariadis (2016)	Conjunto de prioridades para ação governamental que depende do contexto.	Elementos centrais: contexto, prioridade e ação.

Fonte: Elaboração própria com base em CAPELLA, 2018.

Cabe ressaltar que o processo de *agenda-setting* deve ser compreendido como o deslocamento de questões do nível mais amplo (agenda pública ou universal), para o nível mais específico. Logo, a agenda governamental é composta por um conjunto de questões que são relevantes para quem formula as políticas públicas, enquanto a agenda de decisão é um tipo de refinamento da agenda governamental, considerando apenas as questões que partem para o processo decisório. Todo esse processo envolve uma série de competições, negociações e barganhas entre os atores que defendem (ou patrocinam) determinadas questões, para que entrem na agenda e se transformem em políticas públicas (KINGDOM, 1995; BIRKLAND, 2005; ZAHARIADI, 2016). Além disso, o entendimento sobre agenda envolve

a existência de um processo de **filtragem entre os temas**, que depende não apenas dos valores, mas também do grau de capacidade de ação governamental em relação a essas questões. Quando há uma percepção de que os tomadores de decisão podem efetivamente interferir em problemas, esses passam a ser seriamente considerados, muitas vezes sobrepondo-se a outros na lista de prioridades (CAPELLA, 2018, p. 32).

Diante de um reduzido conjunto de trabalhos que se dedicaram, até então, a sistematizar o conceito de agenda local, destaca-se o trabalho de Mortesen, Loftis e Seeberg (2022). Estes autores realizaram um estudo da agenda local na Dinamarca e trouxeram considerações conceituais, teóricas e empíricas de grande relevância para esta tese. De acordo com eles, pode-se assumir que a agenda local corresponde à “lista de questões a que os decisores políticos locais dedicam a sua atenção” (p.22. Tradução nossa). Entretanto, eles enfatizam que tal lista de questões potenciais, que podem entrar na agenda local, sempre excede o número de questões sobre as quais, de fato, os governos locais conseguem decidir. Isso porque, como em qualquer organização, há um limite para a capacidade de processamento e de atenção a questões por parte dos governos locais, além de um viés de favorecimento de determinadas questões em detrimento de outras. Em consequência disso, a priorização de questões diante de uma

gama de possibilidades é um aspecto central para a agenda de políticas públicas, especialmente no nível local onde a literatura enfatiza haver uma margem de manobra menor (MORTESEN; LOFTIS; SEEBERG, 2022).

Na visão desses autores, quando se trata do governo local, mesmo havendo uma variedade menor de questões potenciais para serem incluídas na agenda, se comparada aos governos nacionais, a tarefa de priorizar entre diferentes problemas e questões é bastante relevante e difícil. Mas tanto esse nível de dificuldade quanto a realização das escolhas de determinadas questões em detrimento de outras dependem de diferentes fatores relativos à organização política local. Esses fatores vão desde a estrutura burocrática à dinâmica político-partidária, passando, ainda, pelas configurações econômicas e demográficas que derivam do tamanho dos municípios e pela demanda potencial local por determinadas políticas públicas. Acrescentamos a esta lista de fatores as externalidades e acasos não previstos, tais como epidemias, desastres naturais ou por ação humana. Nessa perspectiva, portanto, *a agenda local é um conjunto de questões que são explicitamente levadas em consideração pelos formuladores de políticas locais* (MORTESEN; LOFTIS; SEEBERG, 2022).

Essa forma de sistematização do conceito por parte dos autores se justifica pois o enfoque de sua análise está no processo de formulação de políticas e proporciona rigor analítico para a estratégia de pesquisa que adotam. Eles analisam um conjunto expressivo de pautas de reuniões dos conselhos locais (executivos municipais) de todas as municipalidades dinamarquesas em que, com estratégias de *machine learning* e análise de conteúdo, investigam as questões que são levadas às mesas de discussões e, portanto, compõem a agenda local para formulação de políticas públicas. Esse pode ser entendido como um primeiro nível mais amplo do conceito de agenda, que trata de ideias, debates, projetos políticos e normatividade. Logo, a mensuração do conceito pela análise das pautas de reuniões garante validade para esse conceito mensurado. Aqui nos referimos a esse nível como (1) **agenda de discussão**.

Grande parte dos estudos sobre agenda, como o caso do Mortesen Loftis e Seeberg (2022) e de outros já mencionados anteriormente tratam exatamente deste ponto: discutem formações de agenda (*agenda-setting process*) a partir de quais questões entram ou não entre na pauta de discussões do Estado, envolvendo interesses diversos, atores e grupos organizados, que buscam influenciar esse processo. Sendo assim, esse primeiro nível do conceito de agenda está com enfoque na atividade política e dá conta de identificar o amplo debate e atenção de pautas que podem nem chegar a

ser concretizada e executadas, ou seja, antes da escolha ou da formulação propriamente dita. Ao focar nas agendas das reuniões locais, aproxima-se da dimensão da atenção e o debate político local (MORTESEN; LOFTIS; SEEBERG, 2022).

Nesse mesmo âmbito da agenda de discussão, Connell et al (2021) analisam as agendas subnacionais no Reino Unido e destacam as diferentes formas como estes governos desenvolvem e entregam políticas. Os autores se basearam em uma estratégia de investigação por mecanismos causais que explicassem o fenômeno, utilizando-se de técnicas qualitativas para entender a dinâmica de funcionamento e os meandros das agendas locais. Destacam que, apesar de os governos subnacionais serem dotados de autonomia institucional e poderes formais para elaborar e implementar políticas locais, o jogo da construção da agenda local depende de poderes, recursos e legitimidade dos atores locais, diante de diferentes níveis de constrangimentos institucionais das diferentes áreas e políticas públicas. Os resultados apontam que, em políticas que são menos reguladas pelo governo central, como é caso da “*homelessness reform*”⁶, a ausência de competição com a autoridade local incentiva a colaboração dos atores e leva a maior efetividade do poder formal do governo local. Já no caso de políticas fortemente reguladas pelo governo central, como no caso do “*Minimal Price Unit*”, ou MUP”⁷, apesar do governo local ter os poderes formais para atuação, a falta de legitimidade percebida pelos atores locais, diante da diferença de posicionamento em relação ao governo central, leva ao insucesso na consolidação da política na agenda local (CONNELL et al, 2021). Essa estratégia para entender as implicações sobre a agenda local também considera o amplo debate de ideias dentro de temáticas específicas e enfoca a atividade política através da análise de recursos de poder e legitimidade de atores no âmbito dos debates, mas traz, de maneira mais reforçada, a necessidade de considerar diferentes arenas setoriais.

Outra forma de investigar e mensurar a agenda local de discussão foi adotada por Bucchianeri et al (2021) que, através de *surveys* de larga escala com representatividade nacional, acessaram as preferências por políticas públicas de prefeitos e membros eleitos dos conselhos municipais nos Estados Unidos. Os respondentes foram colocados diante de diferentes questões de relevância para a política local e nacional (educação, mudanças climáticas, desigualdades, habitação, trânsito, policiamento, privatização de serviços públicos, dentre outros) e apontaram seu grau de

⁶ Reforma direcionada à questão das pessoas sem-teto na região, provendo moradia e outros serviços.

⁷ Introdução de um valor mínimo para comercialização de álcool.

concordância. A partir dos resultados dessas preferências, identificou-se duas clivagens. A primeira diz respeito aos alinhamentos ideológico-partidários, em que as preferências por questões como desigualdades sociais, apoio a grupos subrepresentados, habitação, mudanças climáticas e patamares mínimos de remuneração salarial (*minimum wages*) diferem fortemente entre prefeitos e conselheiros municipais conservadores e democratas. A segunda clivagem das preferências locais está no que os autores chamam de “orientação de mercado para a prestação de serviços locais” (p. 2752). Em questões como educação e privatização dos serviços públicos, por exemplo, o que parece importar nas preferências dos atores não é a ideologia política, mas uma lógica de mercado submetida às características dos municípios, como a situação fiscal e a composição étnico-racial da população.

Um segundo nível para o conceito de agenda vai tratar das decisões em si, ou seja, de quais políticas são decididas (e aqui enfocamos novamente aquilo que faz parte das agendas no âmbito dos governos locais). Essa (2) **agenda de execução** vai para um nível mais concreto de atuação dos governos que também envolve discussões, mas, agora, em torno de adoção e priorização a ser feita dentro de um conjunto de políticas já definido. Esse é o nível de agenda em que opera a maior parte da literatura brasileira (ARRETCHE, 2004; 2004; VAZQUEZ, 2014; MENICUCCI; COSTA; MACHADO, 2018; GOMES, 2009; SÁTYRO; CUNHA, 2018; BICHIR, 2016). Destacamos que este nível tem uma peculiaridade em relação ao nível anterior: as análises quase sempre são restritas a uma ou algumas poucas políticas para se entender a influência das dinâmicas institucionais sobre a atuação dos diferentes níveis de governo. Ao fazer tal recorte, a literatura trata de uma (2.1) *agenda de execução específica* que, embora seja uma abordagem legítima e necessária para uma melhor compreensão dos mecanismos internos, traz uma limitação na capacidade de inferência sobre o conjunto total de agenda de execução, ou o que chamamos de (2.2) *agenda total de execução local*.

Os estudos que abordam a agenda neste segundo nível comumente se utilizam da análise de gastos públicos como saída empírica que mensura o produto das decisões tomadas nas agendas. Mortesen et al (2022), por exemplo, consideraram que essa estratégia enfoca apenas o “produto final” da agenda, chegando a ser uma dimensão da implementação da política. Já no caso de Jordan (2003), por outro lado, a agenda que está sendo tratada se refere à execução local e, a partir da teoria do equilíbrio pontuado (BOUMGARTNER; JONES, 1999), buscou compreender mudanças de prioridade entre os itens da agenda local nos Estados Unidos, com o olhar para os gastos públicos. O

autor demonstrou que algumas áreas (ou políticas) apresentam maior probabilidade de pontuações orçamentárias, sendo consideradas menos estáveis. Os serviços básicos (polícia, bombeiros, ruas/estradas, saneamento e água) são mais estáveis dos que políticas direcionadas ao desenvolvimento econômico, logo, os tipos de políticas influenciam no formato das agendas locais.

No Brasil, a utilização dos gastos públicos locais como *proxy* para agenda já apareceu em diferentes estudos. O próprio estudo de Arretche, Vazquez e Gomes (2012) utilizou a análise dos gastos municipais por política pública (agregando todos os municípios), para construir o argumento de que tais gastos não expressam uma iniciativa autônoma de agenda dos municípios, uma vez que a maior parte deles corresponde a políticas sociais que seriam fortemente reguladas pelo governo federal. Em contraponto a esse argumento, e explorando os gastos locais como *proxy* de agenda local, Marengo e Cate (2021) apontaram que, embora haja grande comprometimento dos gastos municipais com as políticas reguladas pelo governo federal, há também uma grande variação destes gastos que pode ser entendida como uma expressão de preferências governamentais locais.

Ambos os estudos (ARRETCHÉ; VAZQUEZ; GOMES, 2012; MARENGO; CATE, 2021) partem da estratégia de entender a agenda local com base em um recorte específico, selecionando apenas algumas políticas para serem analisadas e, portanto, estão diretamente relacionados ao conceito de *agenda de execução específica*. No entanto, entendemos que a agenda local precisa ser entendida em sua completude, o que chamamos de *agenda local de execução total* que *corresponde ao conjunto de questões que são priorizadas pelos governos municipais em decisões sobre execução dos gastos locais em políticas públicas*. Essas questões estão dentro de um espectro mais amplo de questões e problemas que sobreviveram ao debate político, aos diversos fluxos, disputas de interesses, ou seja, são questões que passaram da agenda de discussão para agenda de execução e que agora são alvo de novas decisões, dessa vez em termos de alocação de recursos. Nesse sentido, não se está tratando aqui de formulação de políticas, mas das decisões dos governos municipais diante de diferentes questões, por priorizar políticas no nível local, e quais são os fatores que implicam nessas decisões. Esse conceito adotado se diferencia dos demais já presentes na literatura na medida em que contempla a totalidade de políticas executadas no âmbito local que permite uma compreensão sobre a *agenda local de execução total*, evitando os vieses que advém da seleção de políticas específicas para a compreensão desse fenômeno.

2.2 Mensuração da agenda local no Brasil: Dados e Métodos

O passo seguinte à sistematização do conceito é a sua mensuração, em uma medida que tenha aderência aos seu significado gerando, portanto, um indicador válido (ADCOCK; COLLIER, 2001). A partir do conceito de *agenda local de execução total*, define-se como estratégia de mensuração a utilização do total de gastos públicos empenhados⁸ para alocar os recursos na execução das políticas pelos governos locais. Logo, quando falamos da agenda local no caso do Brasil, estamos nos referindo às decisões municipais sobre priorizar determinadas áreas, em vez de outras, ao envidar esforços para entregar os serviços públicos à população. Isso tudo considerando o contexto de formulação e financiamento federal de determinadas políticas, mas também que os governos locais têm a possibilidade de realizar alterações na forma como essas políticas são entregues, a partir de suas prioridades.

Dentro dessa agenda local com a qual trabalhamos, identificamos duas dimensões. A primeira é a **adoção** pelos governos locais de determinadas temáticas, das grandes áreas das políticas públicas, mensurada através da alocação ou não de recursos em alguma política pública daquela área. Já a segunda dimensão se refere à **priorização** das áreas pelo governo local, mensurada através da proporção dos gastos em determinadas políticas das grandes áreas, para apontar o nível de priorização de uma grande área em relação às outras. No Quadro 4, sintetiza-se a conexão entre teoria e a proposta de mensuração da agenda local.

Quadro 4 - Processo de mensuração do conceito de agenda local

1. Background conceitual	2. Sistematização	3. Mensuração
Agenda de políticas públicas se refere a questões que chamam a atenção de quem está dentro da estrutura governamental ou próximo a ela.	Agenda local corresponde ao conjunto de questões que são priorizadas pelos governos municipais em decisões sobre execução dos gastos locais em políticas públicas.	1) Adoção da política na agenda local (decisão por realizar gastos com cada política pública). 2) Priorização da política na agenda local (proporção de gastos públicos municipais com cada política pública).

Fonte: Elaboração própria.

⁸ Os valores empenhados representam a decisão de realizar o gasto, mas não representam a implementação do gasto em si, que só acontece na fase de liquidação. Ou seja, a decisão de gasto pode se deparar com inviabilidades de execução não previstas, levando à frustração por motivos supervenientes à vontade dos executores da política.

A construção das medidas de adoção e priorização de políticas a partir dos gastos municipais advém dos dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Foram exploradas, inicialmente, 17 políticas (ou funções orçamentárias) que representam serviços entregues à população: agricultura, assistência social, comércio e serviços, cultura, direito da cidadania, educação, energia, gestão ambiental, habitação, indústria, lazer, saneamento, saúde, segurança pública, trabalho, transporte e urbanismo. Já na etapa de modelagem da agenda local de execução total (Capítulo 3), são analisadas as 21 políticas na totalidade⁹. No que se refere ao recorte temporal, os dados utilizados são de natureza *cross-section* correspondente ao conjunto de despesas municipais liquidadas no quadriênio 2013-2016.

A construção da medida (binária) de adoção de políticas à agenda local ocorreu da seguinte forma: para os casos em que não havia informação de gasto com uma política X, codificou-se como “decisão por não gastar” (ou não adoção) e, quando havia algum gasto registrado, codificou-se como “decisão por gastar” (ou adoção). A partir disto, todos os casos que decidiram por não gastar com a política X se tornaram valores faltantes (*missing values*) na medida de priorização da política na agenda local (medida pela proporção de gastos municipais política X, em relação ao total de gastos do município)¹⁰. Dessa forma, identifica-se a expressão da agenda local em termos de adoção (houve gastos com a política?) e de priorização (dados que houve gastos, quanto se gastou proporcionalmente?). A partir desta sistematização dos dados, tornou-se possível investigar a agenda local por todo o território nacional e compreender o processo adoção e de priorização de políticas na dinâmica decisória municipal para a conformação da agenda. Assim, recorreu-se à estatística descritiva, especificamente às medidas de variação da adoção de políticas e dos seus gastos proporcionais.

⁹ Originalmente, o Siconfi disponibiliza 28 funções. Na etapa exploratória do estudo foram desconsideradas onze, das quais seis (Administrativa, Legislativa, Judiciária, Encargos Especiais, Comunicações e Previdência) são gastos obrigatórios de manutenção da máquina pública, que não podem ser diretamente ligadas a serviços prestados à população. Já as outras cinco funções que representam serviços (Essencial à Justiça, Defesa Nacional, Ciência e Tecnologia, Organização Agrária e Relações Exteriores) apresentaram um número de observações menores que 15% do total de casos, e com baixíssima participação no orçamento total de cada município, o que exigiria, para sua análise, uma abordagem diferente da proposta nesta fase exploratória. Para a etapa de modelagem a redução de 28 para 21 políticas se deu agregando oito delas em uma política residual (Essencial à Justiça, Defesa Nacional, Ciência e Tecnologia, Organização Agrária, Relações Exteriores, Judiciária e Encargos Especiais, Comunicações).

¹⁰ Originalmente, estas informações são disponibilizadas em valores monetários (em reais) referentes a cada ano. Aqui, entretanto, realizou-se uma transformação nas variáveis, de modo que cada função apresentada passou a representar a proporção dos gastos municipais em determinada função - em relação ao total gasto nas 28 funções.

Primeiramente, analisou-se as medidas de dispersão da distribuição dos gastos que dão indícios do espaço para autonomia dos municípios implementarem as agendas locais. Dentre as medidas de variabilidade, o Coeficiente de Variação (COV) é uma medida paramétrica de variação esperada, que considera em seu cálculo a totalidade das observações, ou seja, tanto as variações extremas e menos recorrentes quanto as variações menores e mais recorrentes. Já a Curtose (K) se dedica a medir apenas as variações extremas, retirando o peso do núcleo da variabilidade em sua mensuração (KELLSTEDT; WHITTEN, 2013). Para complementar as análises, ainda foi medido o Intervalo Interquartil (IIQ) que é não paramétrico e considera apenas as variações mais recorrentes, ou o núcleo da variação, eliminando as variações extremas da sua composição, mas tem a desvantagem de não ser padronizado, impedindo comparações diretas. Já o Desvio Absoluto Mediano padronizado (DAM) é não paramétrico, considera todas as variações, inclusive as extremas e é comparável. A utilização destas medidas parte da premissa que maior variabilidade pode implicar em mais espaço para decisões nos municípios¹¹.

Quadro 5 - Medidas de Dispersão

Medida	Fórmula	Descrição e Interpretação
Coeficiente de Variação	$COV = \frac{\sigma}{\mu} \times 100$	Medida sensível a outliers e outras assimetrias, mas padronizada, que considera a variação em torno da média.
Curtose	$K = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^4 / n}{\sigma^4} - 3$	Medida do grau de achatamento da distribuição. Quanto menor o valor da curtose, maior é o peso das caudas (distribuição platicúrtica), em que o indivíduo central é menos representativo da distribuição.
Intervalo Interquartil	$IIQ = Q3 - Q1$	Medida não padronizada e robusta (descarta outliers) que mede a diferença entre os valores do 3º e 1º quartis da distribuição (respectivamente Q3 e Q1).
Desvio Absoluto Mediano Padronizado	$DAMP = \frac{\sum_{i=1}^n x_i - \tilde{x} / n}{\tilde{x}}$	Medida de divergência robusta e padronizada pela mediana.

Fonte: Elaboração própria.

Em que se observa a distribuição de uma política x para o total n de municípios i . A mediana $\tilde{x}$ é igual ao i -ésimo elemento crescentemente ordenado, em que $i =$

¹¹ As duas primeiras medidas de dispersão apresentados foram eleitas para o aprofundamento interpretativo para oferecer duas visões complementares sobre o comportamento da variabilidade. As demais foram calculadas para balizamento comparativos das inferências feitas a partir das duas primeiras em etapa posterior.

$(n + 1)/2$, quando o conjunto de elementos é par, ou é o elemento central da distribuição crescentemente ordenada, quando o conjunto é ímpar.

O média é:

$$\mu = \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{n}$$

O desvio-padrão é:

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2}{n}}$$

A variabilidade é uma forma de identificar o nível de similaridade ou conformidade no comportamento dos municípios sobre cada política. Logo, se a variação (seja ela a extrema, seu núcleo ou a totalidade) é maior, significa que há maiores diferenças entre os comportamentos dos municípios, que tomam decisões diversas sobre a adoção e a priorização de políticas nas suas agendas locais. Esse primeiro passo de análise das estatísticas descritivas complementa a evidência da perspectiva horizontal nas alocações de recursos que culminam na configuração da agenda local, anteriormente apresentada por Marengo e Cate (2021) para algumas políticas. Explicitamos, a seguir, o conjunto de políticas que são mais ou menos propensas a se localizarem na porção autointeressada do espectro da autonomia decisória para a agenda local, através da interpretação do COV, K, IIQ e DAMP.

2.3 Entre regulação e autonomia: onde está a agenda do município?

O primeiro passo na análise da agenda local é identificar os níveis de variação na adoção e priorização das políticas pelos governos municipais. Parte-se da perspectiva de que maiores níveis de variação implicam em maior espaço para ação autônoma dos municípios para inserir políticas na sua agenda e, uma vez inseridas, a variação também nos informa sobre o grau de priorização das políticas na agenda local. Para analisar a variação, faz-se necessário olhar para a dimensão (ou escala) de cada política e isso é feito através de um olhar para os valores esperados (médios) de adoção e priorização dos gastos. Assim, é possível entender os espaços de ação autônoma a partir da variação dos gastos e do tamanho dos orçamentos alocados em cada política.

2.3.1 Adoção – decisões alocativas: síntese da variação da agenda

A primeira dimensão de nosso conceito é a adoção das políticas nas agendas locais, na qual se analisa o espaço para atuação autônoma dos municípios em entrar ou não entrar em determinada questão. Em seguida temos a dimensão de quanto se prioriza em cada política, uma vez que ela foi adotada. A Tabela 1 traz as informações comparativas entre valores esperados de adoção e de participação no total do orçamento, além das variabilidades totais, seus núcleos e seus extremos. As magnitudes das médias indicam alta adoção e alta priorização das políticas de saúde, educação e assistência social na agenda municipal. Já as magnitudes das médias das políticas de direito da cidadania, trabalho e indústria apresentam os menores graus de adoção municipal e de priorização e são, portanto, resultados similares aos encontrados na maior parte da literatura.

Tabela 1 - Medidas de variação por política

	Adoção			Priorização				
	Média	COV	K	Média	COV	K	IIQ	DAMP
Educação	1,00	1,42	4939,00	0,31	28,30	0,006	0,12	0,19
Assistência Social	1,00	2,01	2467,00	0,03	39,03	2,24	0,01	0,24
Saúde	1,00	1,42	4939,00	0,23	19,35	2,69	0,05	0,11
Urbanismo	0,99	9,6	102,00	0,07	54,79	0,31	0,05	0,38
Lazer	0,98	13,06	54,60	0,00	119,09	1181,00	0,008	0,57
Cultura	0,96	19,98	21,10	0,01	89,02	5,06	0,01	0,61
Agricultura	0,95	22,28	16,20	0,01	111,45	7,99	0,02	0,67
Transporte	0,88	36,30	3,72	0,03	115,28	3,83	0,04	0,85
Gestão Ambiental	0,77	54,60	-0,34	0,007	154,68	10,90	0,007	0,87
Saneamento	0,74	58,50	-0,73	0,01	141,61	33,50	0,02	0,93
Segurança Pública	0,51	97,25	-2,00	0,005	163,91	8,72	0,004	0,83
Comércio e Serviços	0,50	99,32	-2,00	0,005	170,37	34,00	0,006	0,90
Habitação	0,47	105,71	-1,99	0,004	223,26	45,70	0,003	0,84
Energia	0,40	121,37	-1,85	0,007	100,97	25,10	0,009	0,81
Indústria	0,26	167,92	-0,82	0,004	156,38	18,40	0,004	1,40
Trabalho	0,26	167,83	-0,82	0,005	203,94	176,00	0,007	1,15
Direito da Cidadania	0,16	223,19	1,17	0,002	224,87	77,30	0,002	0,70

Fonte: Elaboração própria com base em SICONFI, 2013-2016.

Atendo-se primeiramente à dimensão da adoção da política, quando confrontamos sua magnitude com suas medidas de variabilidade, destacam-se agrupamentos de políticas que apresentam características semelhantes. O painel 1, que aborda as variabilidades extrema e total, possui o gráfico da esquerda em

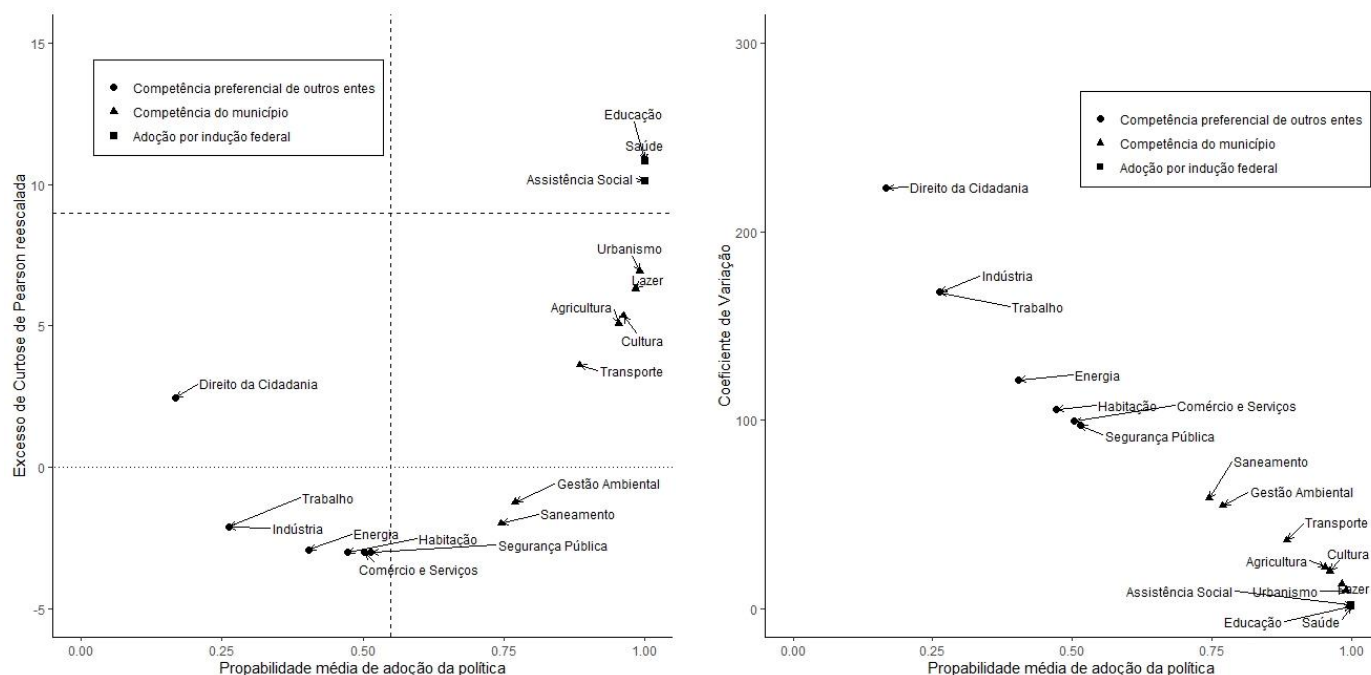
comportamento exponencial (reescalado)¹² da variabilidade extrema, sobre a qual foram realizados dois cortes teóricos, representados pelas linhas pontilhadas, permitindo identificar mais claramente esses três agrupamentos em três dos quatro quadrantes teóricos. Já no gráfico, à direita desse painel em comportamento logístico, temos a variabilidade total¹³. No Capítulo 1, foi proposta uma tipificação das políticas públicas a partir da análise dos desenhos institucionais e da configuração das arenas setoriais, considerando o conjunto total de execução de políticas no âmbito municipal. Essa tipificação permitiu organizar as políticas na agenda local em três grupos (ver Quadro 2), os quais podem ser verificados empiricamente a seguir.

O primeiro grupo de políticas é composto por saúde, educação e assistência (marcadores em forma de quadrado), que a literatura aponta maiores graus de constrangimentos institucionais e são políticas com imposição constitucional de gastos mínimos e/ou fortes normatizações na forma de operação e disponibilização e recursos. Portanto, trata-se da maior parte do orçamento municipal: se somarmos as médias das políticas desse grupo, temos 59,3% dos gastos municipais no quadriênio. Logo, é fortemente esperado que os municípios garantam a adoção dessas políticas as suas agendas, devido à indução pelos mecanismos de coordenação federal.

¹² O Coeficiente de Excesso de Curtose de Pearson foi reescalado aplicando-se o logaritmo natural sobre dez vezes o módulo do seu valor original, mantendo-se a representação negativa ou positiva do excesso de curtose.

¹³ O Coeficiente de Variação (COV) sofre maior viés de peso do núcleo da variação em decorrência da maior quantidade de municípios gravitando nessa região da distribuição. Assim, as variações extremas exercem baixa influência sobre esse indicador. Quando se fala sobre variação a partir do COV, interpreta-se o que ocorre com a maioria dos municípios, por outro lado (K) é a melhor medida para investigar a variação dos municípios que menos se conformam aos padrões, mas que também são em menor quantidade. Optou-se por não representar as medidas de variação do núcleo da distribuição porque se assemelham muito com as representações obtidas a partir do COV.

Painel 1 - Classificação das políticas por adoção na agenda local, a partir da variabilidade extrema comparada à variabilidade total



Fonte: Elaboração própria com base em SICONFI, 2013-2016.

O painel 1 confirma essa expectativa sobre o primeiro grupo de políticas, pois possuem menor variação total, ou seja, quase todos os municípios adotam a política. Já as maiores variações extremas apontam para os raros casos em que não há registros sobre estas políticas. Sendo assim, é possível dizer que as políticas de saúde, educação e assistência social são adotadas em praticamente todos os municípios, com pouquíssima variação.

O segundo grupo reúne as políticas em que também há grande probabilidade de sua adoção pela agenda local, mas que tendem configurar os maiores espaços para atuação autônoma e autointeressada dos municípios. O grupo corresponde, em média, a 17,2% dos gastos municipais. Composto pelas políticas: urbanismo, lazer, cultura, agricultura, transporte, gestão ambiental e saneamento (marcadores em forma de triângulo), cuja competência estabelecida na constituição é municipal, e que não estão submetidas a fortes incentivos, constrangimentos para adesão, nem atuação federal no sentido de coordenar a política. É esperada maior variação total na probabilidade de estas políticas entrarem na agenda local, comparativamente ao grupo anterior, o que os dados corroboram, indicando ainda variações extremas um pouco menores.

No terceiro e último grupo, temos o cenário com políticas de competência prioritária de outros entes da federação: indústria, trabalho, energia, habitação,

segurança pública, comércio e serviços e direito da cidadania (marcadores em forma de círculo). Os gastos dessas políticas correspondem, em média, a 3,2% dos gastos no quadriênio e apresentam as menores probabilidades médias de adoção na agenda local, com grande variação total entre os municípios. Assim, este grupo possui muitas políticas com baixa variação extrema, mas maior variação total, pois os núcleos de sua variação alcançam valores muito distantes do esperado. A política de direito da cidadania merece atenção especial, pois conta com muita variabilidade total e extrema, isso se deve ao baixíssimo número de municípios que adotam essa política, fazendo com que qualquer variação seja extrema.

Assim, as políticas desse terceiro grupo, por serem de responsabilidade dos outros entes, envolvem questões de benefícios difusos (LOWI, 1964), muito vinculadas à situação macroeconômica, nas quais a atuação do governo federal é a principal impulsionadora da sua promoção. Logo, não há incentivos reais e não seria estratégico para o município ter essas políticas na sua agenda.

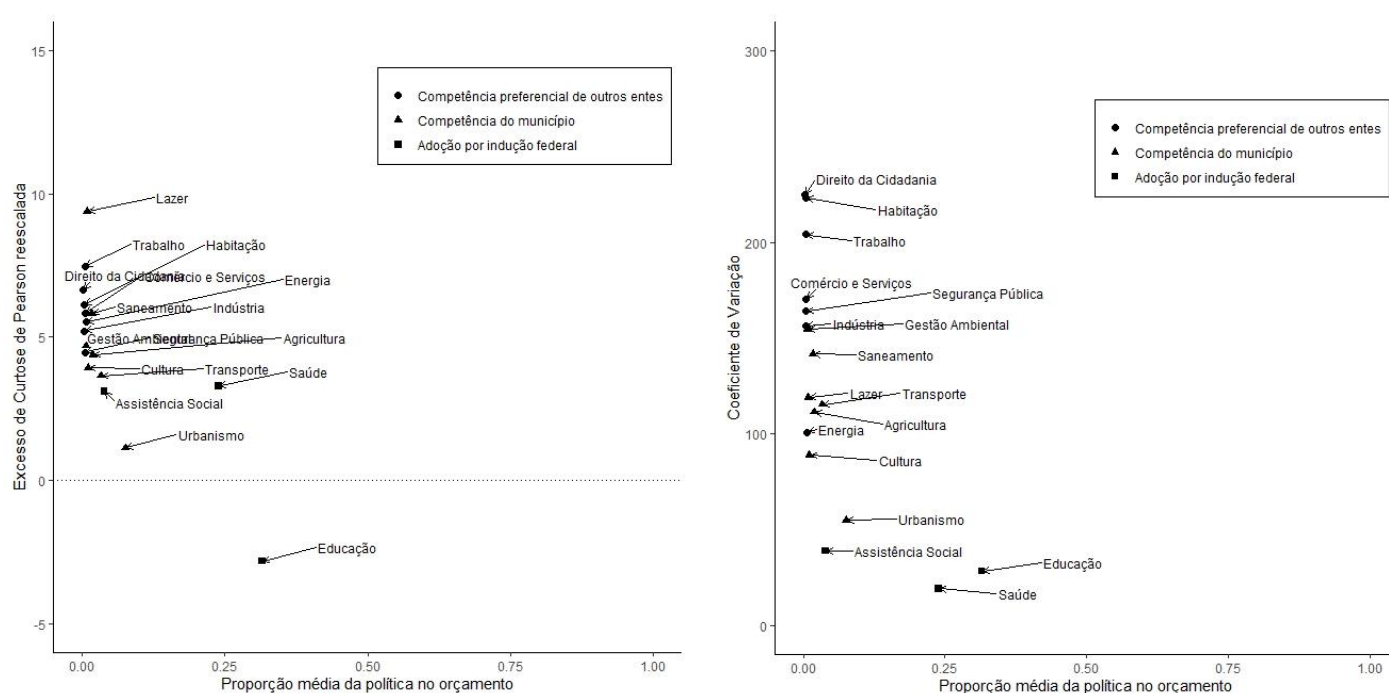
2.3.2 Priorização: a autonomia decisória está na visão do todo

A segunda dimensão para compreender a agenda local é de priorização das políticas: uma vez que houve a adoção da política na agenda, qual é o grau de destaque que ela tem nas escolhas e obrigações alocativas? A intenção aqui é, observando o conjunto, ser capaz de inferir sobre a agenda local. Quando olhamos para a priorização destas mesmas políticas nos gastos municipais a situação muda em relação ao que foi observado na adoção. A política de saúde, por exemplo, apresenta alta média de gastos municipais, e também apresenta baixos níveis de variação total na sua priorização. No entanto, sua variação extrema já é um pouco mais alta, o que leva a crer que há espaço para autonomia municipal, para um número reduzido de municípios, inclusive nos gastos das políticas mais fortemente reguladas (Tabela 1). O mesmo é verdade para as políticas de educação e assistência social.

É possível observar uma relação linear decrescente entre a o nível de variabilidade (total e extrema) e a priorização esperada da política na agenda local. Aqui se trata de entender a autonomia dos municípios no sentido de como alocar os recursos para priorizar as políticas de seu interesse – dado que houve adoção na agenda. Os dados que se encontram mais à direita de cada gráfico constante no painel 2, se referem às políticas que dominam, em média, a maior parte do orçamento dos municípios:

educação, saúde e urbanismo. Estas políticas apresentam maiores gastos médios, mas diferem entre si na variação, ou seja, no espaço para atuação autônoma dos municípios na priorização local. Educação aparece com o maior nível de variação total que saúde, ou seja, a autonomia decisória alcança mais municípios na educação do que na saúde. Já a saúde apresenta variação extrema maior que educação, logo, a atuação autônoma ocorre em um número menor de municípios, porém de forma mais intensa (com maiores diferenças), possivelmente por se tratar de uma política com alto grau de regulamentação técnica e vinculação da utilização dos recursos.

Painel 2 - Variabilidade extrema e total das políticas por priorização na agenda local



A região central de dados nos gráficos do painel 2, encontra-se a maior parte das políticas que são de competência municipal e sobre as quais os governos locais têm, em geral, maior autonomia por adotá-las em suas agendas: cultura, agricultura, saneamento e transporte. Além dessas, a política de assistência social, que é fortemente induzida pela coordenação federal para a adoção no nível municipal, também aparece próxima a este grupo, nas duas medidas de variação.

A política de urbanismo, apesar de fazer parte do segundo grupo de políticas, em que a atuação dos municípios acontece de forma mais autônoma, apresenta uma média de gastos em patamares parecidos com as políticas induzidas pelo governo federal.

Entretanto, também apresenta maior variação total em relação a essas políticas. Sendo assim, é possível inferir que a política de urbanismo tem um papel muito relevante para os governos locais, uma vez que correspondem a parcela importante dos gastos. Mas como também varia bastante entre os municípios, quando comparada às políticas induzidas, representa maior espaço para a autonomia decisória municipal sobre a agenda local.

No lado mais à esquerda dos gráficos do painel 2, estão as políticas do terceiro grupo, com os menores gastos médios e, principalmente, as que são de competência prioritária de outros entes: indústria, trabalho, energia, habitação, segurança pública, comércio e serviços e direito da cidadania. Próximas a este grupo também estão lazer e gestão ambiental (de competência municipal), mas que apresentam variação extrema muito alta e gastos médios mais baixos, mas em relação à variação total acompanham as demais políticas de competência municipal do segundo grupo. As políticas do terceiro grupo são, em média, as menos priorizadas nas agendas municipais, ou seja, estão em um contexto de grande restrição orçamentária que é uma decisão em si, a de não ação ou ação mínima, e também são as que possuem as maiores variações. A política de energia, apesar de pertencer ao terceiro grupo, apresenta menor variação do que algumas políticas do segundo grupo, como transporte e lazer, podendo indicar maior nível de indução.

Observando os gráficos do painel 2, nota-se que a menor variação geral está presente nas políticas cuja adoção é marcada pela indução federal (grupo 1, em formato de quadrado) e naquelas que são adotadas de forma mais autônoma por parte dos municípios (grupo 2, em formato de triângulo). As demais políticas que são de competência prioritária de outros entes (grupo 3, em formato de círculo) aparecem com níveis de variação geral comparativamente muito maiores. Entretanto, quando olhamos para a variação extrema, é possível encontrar maior variação, inclusive em políticas mais reguladas, o que implica em dizer que o espaço para autonomia municipal existe também no âmbito desses grupos, mesmo que para um conjunto reduzido de municípios.

A partir de todas essas análises, é possível inferir que as políticas que têm maior coordenação federal e que são fortemente adotadas pelos municípios em suas agendas apresentam, em geral, menor espaço para atuação autônoma do governo local em termos de priorização, uma vez que apresentam menores níveis de variação total. Esse achado é aderente ao argumento central da literatura que defende que, em função dos

constrangimentos, há pouca capacidade decisória dos municípios. Mas a estrutura da variação encontrada sugere formas distintas de ação dentro da margem deixada, com especial destaque para as políticas de educação e saúde, cujas variações extremas possuem comportamentos opostos aos encontrados nas variações totais.

Em segundo lugar, pode-se inferir que as políticas que são notadamente de competência municipal, e sobre as quais não há constrangimentos institucionais impostos normativamente nem atuação incisiva do governo federal no sentido de coordenação na atuação dos municípios, apresentam nível relevante de priorização na agenda e de espaço para atuação autônoma local (médias e variação intermediárias). Dentro desse grupo se destacam: urbanismo, com menor variação, tanto total quanto extrema, comparativamente ao seu grupo, aproximando-a do primeiro grupo, além transporte, com variações extremas muito próximas à assistência social e saúde, mas cuja variação total é próxima do seu próprio grupo.

Por fim, foi possível compreender que a própria adoção de políticas que são de competência prioritária de outros entes da federação, por si só, é um indicador forte de autonomia decisória sobre as políticas (*policy decision-making*) uma vez que não se trata de designação formal de responsabilidade por políticas (*policy making*). E neste caso, mesmo sendo as menos priorizadas pelos governos locais, a sua própria presença, além da sua grande variabilidade, é a comprovação de atuação autônoma dos municípios.

2.3.1 Configurações da agenda local: o tamanho do município importa?

Esta análise da adoção e priorização de políticas na agenda local partiu da observação da dispersão em relação ao indivíduo médio, ou seja, olhar para todos os municípios conjuntamente buscando identificar características da decisão por entrar em questões específicas e de como dar evidência a elas dentro da ação autônoma municipal, comparando e confrontando as políticas entre si. Entretanto, sabe-se que os municípios brasileiros diferem enormemente entre si por diversos fatores, e o primeiro deles é o tamanho: temos uma variação de municípios cujas populações são de menos de mil habitantes a metrópoles com mais de 11 milhões de habitantes (como o município de São Paulo). Esse fator, por si só, importa para entender as decisões e a priorizações de políticas sendo necessário, portanto, foi realizada segmentação da análise por porte populacional.

Além da própria variabilidade do porte populacional entre municípios brasileiros, conforme expresso na Tabela 2, existem diferentes razões pelas quais olhar para o tamanho das jurisdições locais importa para a compressão da agenda local (MORTESEN et al, 2022). A classificação dos municípios de acordo com os sete portes populacionais permite a utilização da informação de forma mais desagregada e segue os parâmetros estabelecidos pelo IBGE (2011) na síntese de indicadores sociais municipais referente ao Censo 2010.

Tabela 2 - Distribuição dos municípios por porte populacional

Porte	Nº de Habitantes	N	%
Pequeno I	até 5.000	1222	23%
Pequeno II	5.001 a 10.000	1184	22%
Médio I	10.001 a 20.000	1344	25%
Médio II	20.001 a 50.000	1038	19%
Grande I	50.001 a 100.000	342	6%
Grande II	100.001 a 500.000	259	5%
Metrópole	mais de 500.000	38	1%
Total		5427	100%

Fonte: Elaboração própria com base em SICONFI, 2015.

Os diferentes tamanhos das jurisdições estão relacionados não só às características fiscais, sociais e demográficas, mas também à própria dinâmica política, à demanda por serviços públicos e, no limite, às condições para o funcionamento da democracia. A participação política, reconhecimento da representação, escopo da política, especialização dos serviços e a diversidade das condições sociais e econômicas são amplamente diferentes na comparação entre municípios pequenos e grandes. Além disso, as próprias capacidades institucionais (principalmente, burocrática e tributária) dos poderes executivos locais são muito diferentes a depender do tamanho das jurisdições locais (MORTESEN et al, 2020). De maneira muito simplificada, pode-se dizer que quanto maior o tamanho da população de um município, maior o nível de complexidades dos problemas sociais, da conformação da máquina pública e do escopo das discussões políticas locais. Portanto, pode-se inferir, em alguma medida, que também haverá mais demanda por políticas que atendam às especificidades locais. Especialmente no que se refere à conformação das agendas locais, destaca-se que

Entre os argumentos [sobre a relevância do tamanho da jurisdição] está uma ideia fundamental e comum: a discussão política é de natureza diferente em

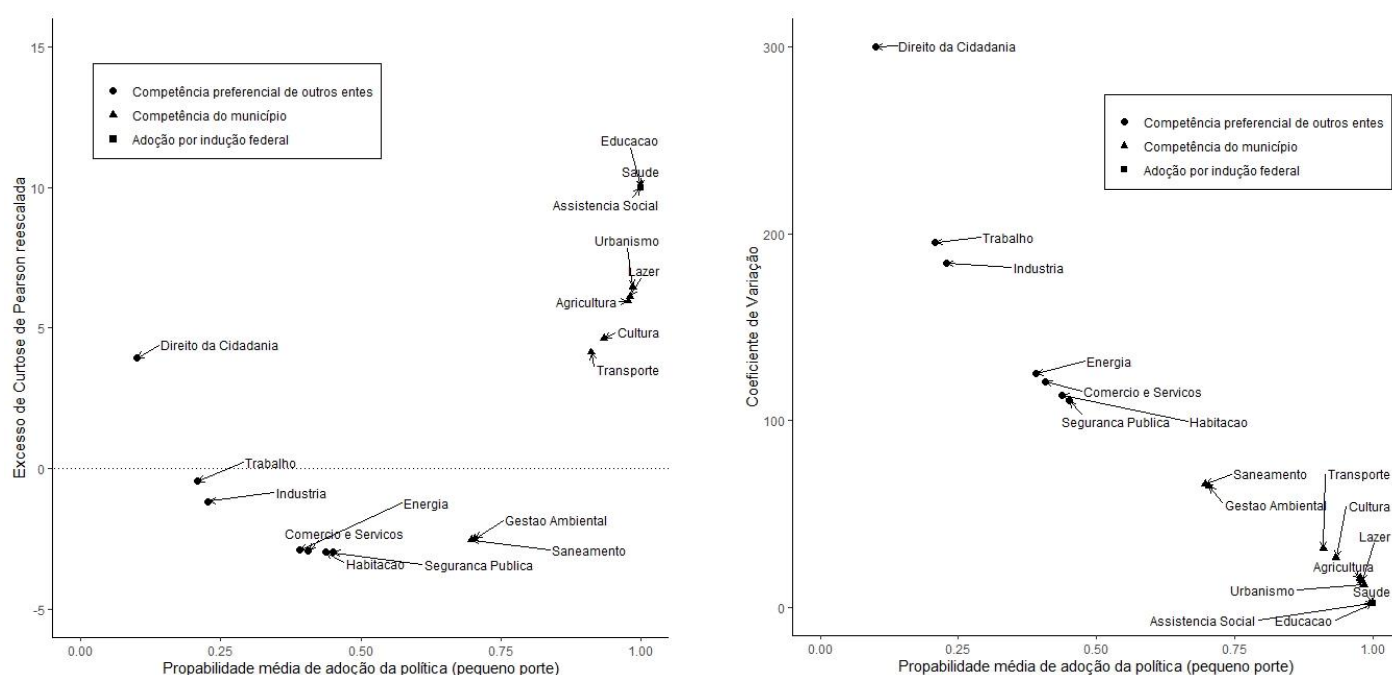
pequenas e grandes jurisdições. Em jurisdições maiores, as discussões políticas são mais abrangentes, mais complexas e envolvem um número maior de tópicos e questões. Isso implica que a agenda política é diferente em sistemas políticos pequenos e grandes. Essa implicação básica, no entanto, nunca foi submetida a um exame empírico completo (MORTESEN et al, 2022, p. 72. Tradução nossa).

Nesse sentido, ao construir a classificação de adoção e priorização das políticas na agenda local, é necessário considerar o tamanho dos municípios. Municípios de diferentes tamanhos aderem e priorizam políticas de formas diferentes? Ou seja: o tamanho do município importa para a expressão da agenda local? Para responder a estas questões, analisou-se a variação e o grau de adoção e priorização dos municípios em três macro categorias quanto ao porte: pequenos (até 10 mil habitantes), médios (entre 10 e 50 mil habitantes) e grandes (com mais de 50 mil habitantes). Nos painéis 3, 4 e 5, analisamos a questão da adoção de políticas na agenda local e observa-se que as tendências gerais de probabilidade média de adoção são semelhantes à análise anterior, mas há pontos relevantes a serem destacados.

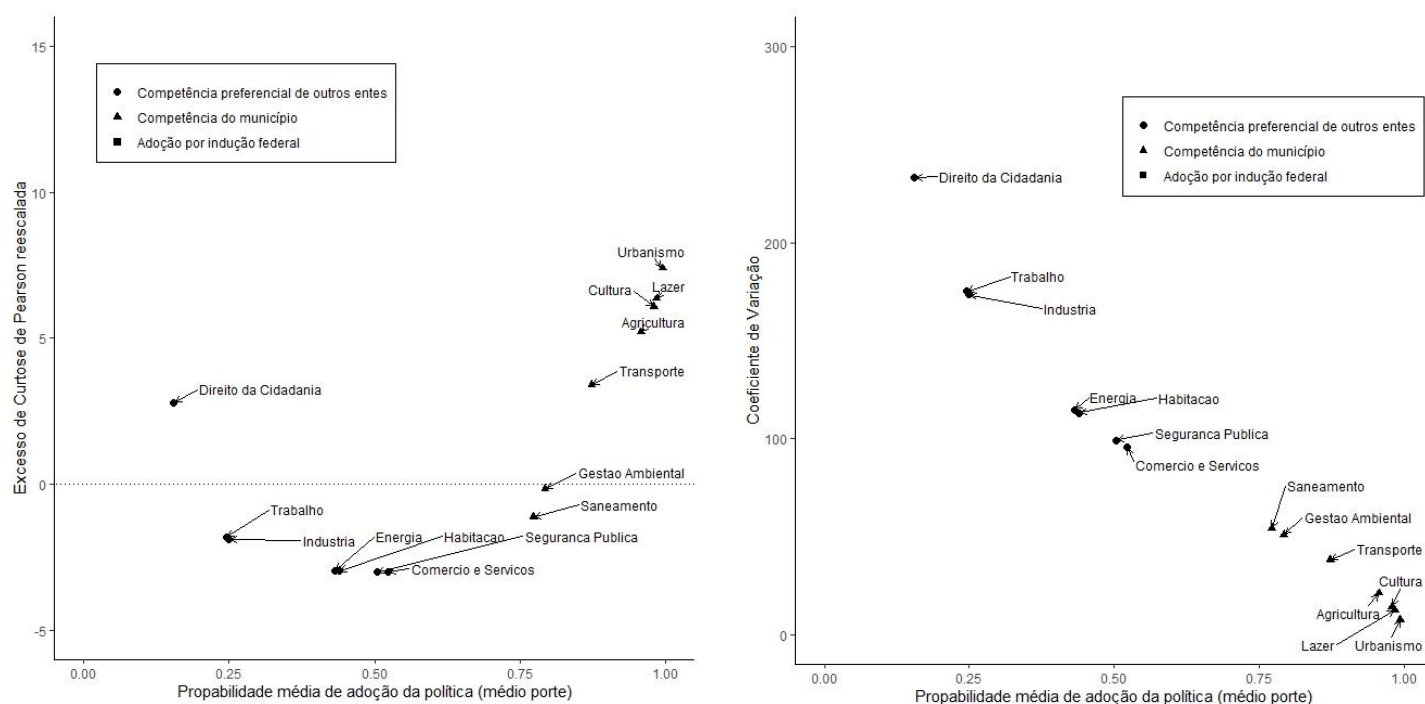
Nos municípios pequenos (Painel 3) e médios (Painel 4)¹⁴, as políticas fortemente coordenadas pelo governo federal aparecem com níveis praticamente idênticos de probabilidade de adoção e variação total e extrema. Esse resultado confirma o argumento anterior de que, para essas políticas, a imposição constitucional de gastos mínimos e/ou as fortes normatizações na forma de operação e disponibilização e recursos têm um papel central na garantia de que elas serão adotadas e farão parte da agenda dos municípios.

¹⁴ É importante ressaltar que as políticas de educação, saúde e assistência não aparecem nos gráficos referentes aos municípios de porte médio, pois não identificamos nenhum caso em que essas políticas não foram adotadas.

Painel 3 - Adoção de políticas na agenda local em municípios de pequeno porte



Painel 4 - Adoção de políticas na agenda local em municípios de médio porte

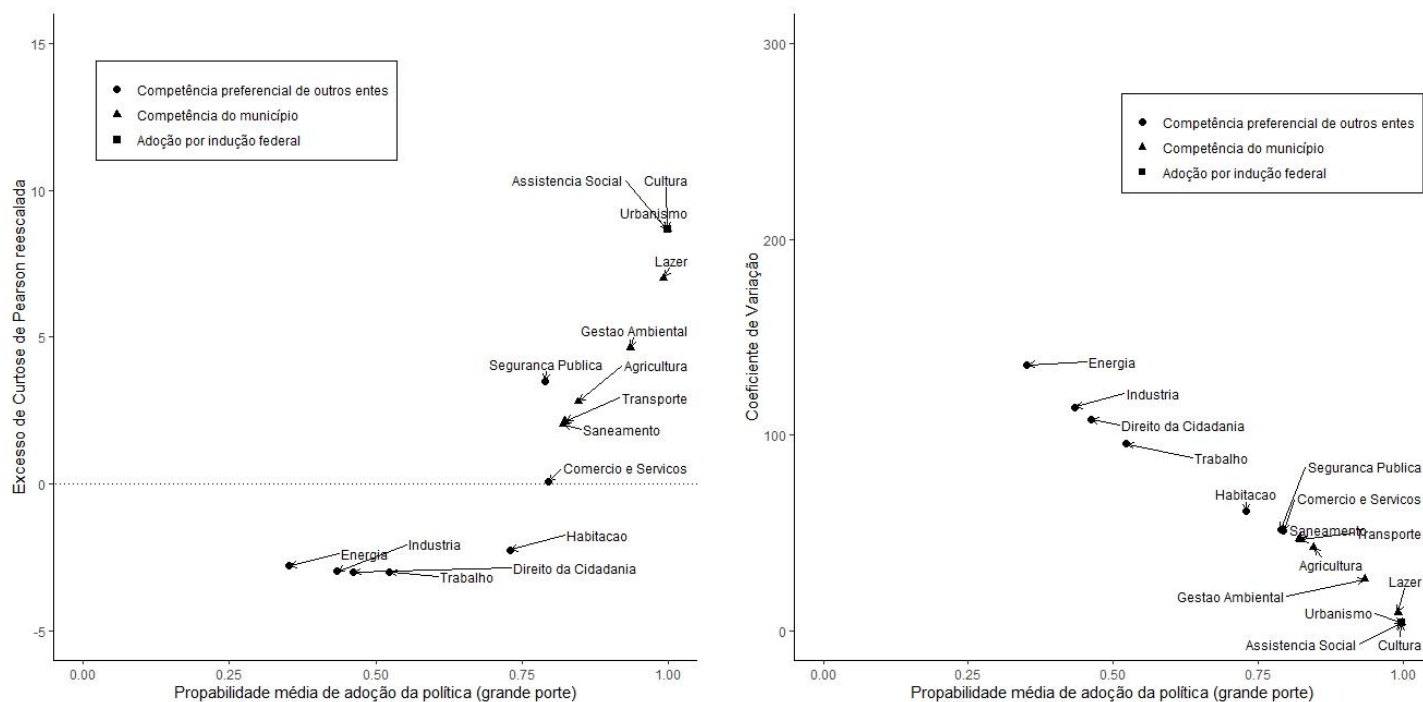


Assim, nota-se que, entre si, os municípios pequenos e médios, há pouca diferença em termos de variação e probabilidade de adoção das políticas na agenda

local. Os gráficos são muito semelhantes, inclusive na ordem em que as políticas aparecem, mas, para as políticas que se configuram como espaço de competência dos municípios (marcador em forma de triângulo), as chances de adoção são todas maiores nos municípios de porte médio em relação aos pequenos. Isso possivelmente se deve a menos restrições orçamentárias nesses municípios maiores.

Já quando se observa os municípios de porte grande (Painel 5), nota-se diferenças importantes: as políticas de saúde e educação são totalmente adotadas por estes municípios, mas o mesmo não acontece com a assistência social. Nestes municípios, a probabilidade de adoção e a variação da política de assistência social está no mesmo patamar de urbanismo e cultura. Estas últimas não são políticas sob coordenação do governo federal e, mesmo assim, apresentam grandes chances de estar presentes na agenda destes governos locais. Outra diferença importante é que, comparativamente a municípios pequenos e médios, a gestão ambiental aumenta a chance de ser adotada em municípios maiores, enquanto agricultura, reduz. São possíveis expressões quantitativas do que se intui ao pensarmos que municípios maiores tem menos áreas rurais dedicadas a essa atividade e enfrenta diferentes problemas de ordem ambiental, como níveis de poluição.

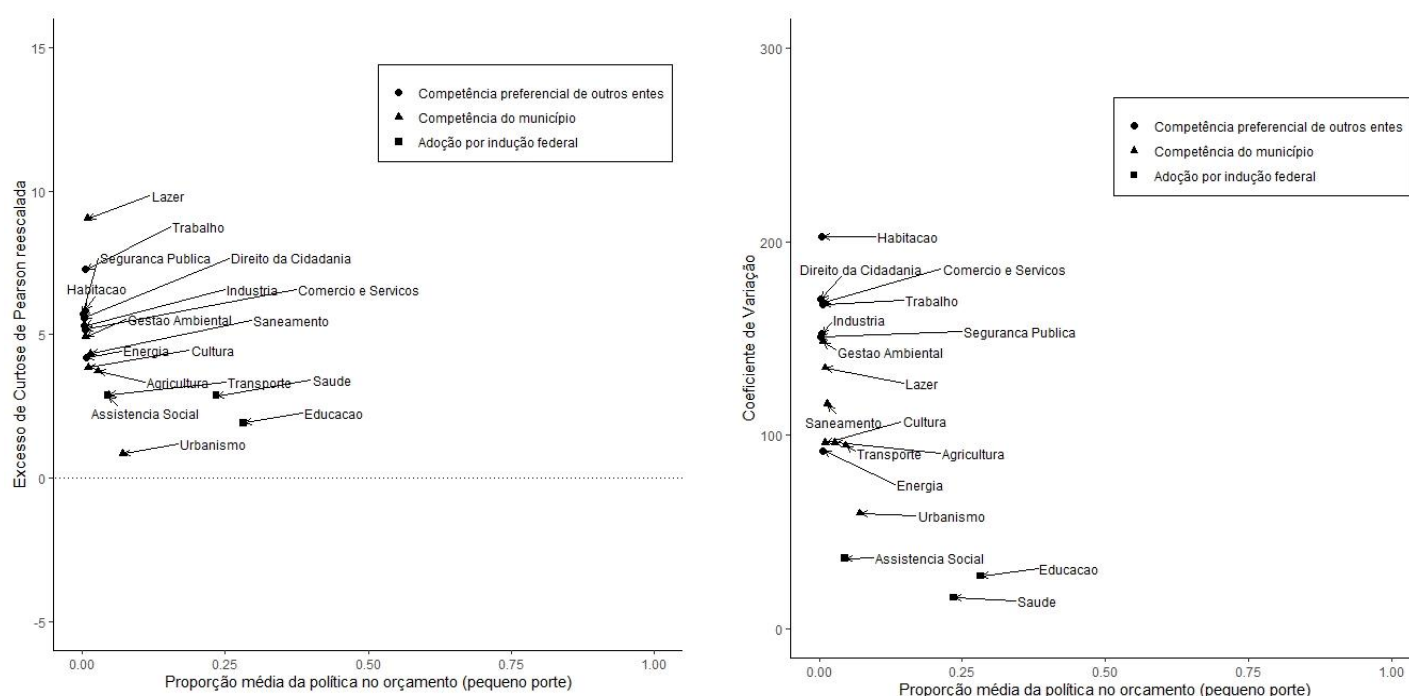
Painel 5 - Adoção de políticas na agenda local em municípios de grande porte



Fonte: Elaboração própria com base em SICONFI, 2013-2016.

É importante também notar que, no contexto dos municípios maiores, algumas políticas que são de competência prioritária de outros entes (marcador em forma de círculo) se misturam com as de competência municipal. Comércio e serviços, habitação e segurança pública passam a ter maiores chances de aparecerem na agenda local e se descolam das demais políticas deste terceiro grupo, aproximando-se das do segundo. Isso possivelmente é resultado de uma resposta dos governos locais à demanda por estas políticas, uma vez que problemas com disponibilização e adequação de moradias, assim como violência e proteção do patrimônio são questões que afetam mais fortemente os grandes centros urbanos, enquanto comércio e serviços são atividades econômicas mais presentes nestes municípios. Essa forma de assumir para si responsabilidades sobre políticas não induzidas também pode ser uma expressão de autonomia decisória. Nesse caso, a redução na variabilidade não teria conotação de conformação por indução, mas sim por reprodução dos sucessos obtidos pelos seus pares. Ou seja, municípios trocariam experiências entre si sobre essas políticas e se conformariam por um processo horizontal, e não vertical. Esse argumento se baseia na ideia de que a tutela da União sobre municípios menores e com menos recursos financeiros e técnicos se reflete em processos indutivos, enquanto os grandes municípios, são menos tutelados porque mais recursos lhes confere mais poder. Assim, a maior autonomia conjugada com maior responsabilidade levaria a conformação, e menos variabilidade, sobre políticas que não são de sua competência prioritária.

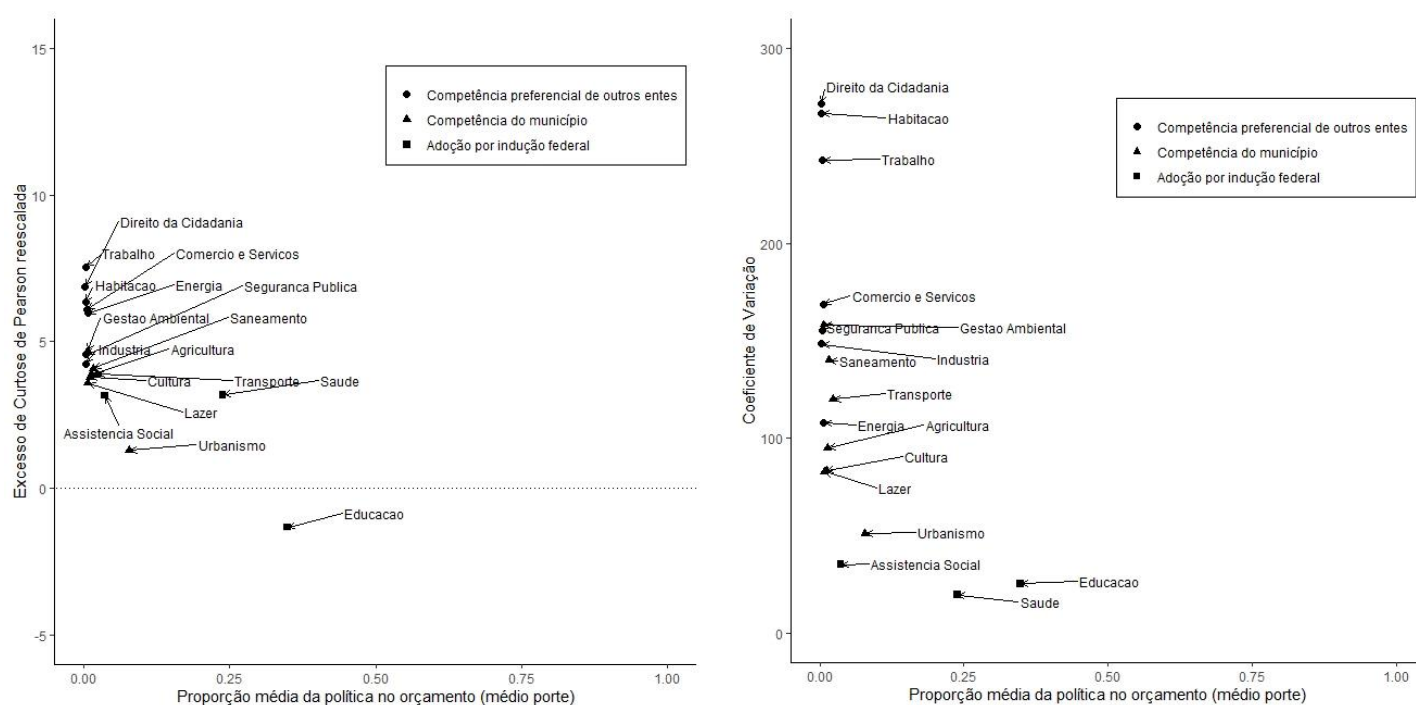
Painel 6 - Priorização de políticas na agenda local em municípios de pequeno porte



Do ponto de vista da priorização dos gastos na agenda local, a comparação entre os portes de municípios é ainda mais interessante. Nos painéis 6, 7 e 8, observa-se que a relação entre proporção de gastos e autonomia para gastar tem diferenças relevantes entre os três grupos de municípios. Logo, o contexto de priorizações das políticas nas agendas locais sofre uma influência importante do tamanho do município. No caso dos municípios pequenos (Painel 6), a priorização das políticas segue tendências similares ao cenário nacional (com todos os municípios analisados conjuntamente)¹⁵. Entretanto, a variação extrema aparece muito menor, o que implica em dizer que, nesse conjunto de municípios, há pouco casos que diferem entre si e, portanto, a variação total dá conta de explicitar a configuração dos municípios pequenos em termos de priorização das políticas. As políticas cuja adoção é induzida pelo governo federal (marcador em forma de triângulo) apresentam os maiores níveis de priorização e, principalmente no caso da educação, há baixíssima variação total, ou seja, os municípios tendem a não poder decidir pelo nível de priorização da política em suas agendas.

¹⁵ O cenário nacional é representativo dos pequenos municípios porque todos os municípios entraram com igual peso na etapa de análise descritiva realizada na subseção anterior.

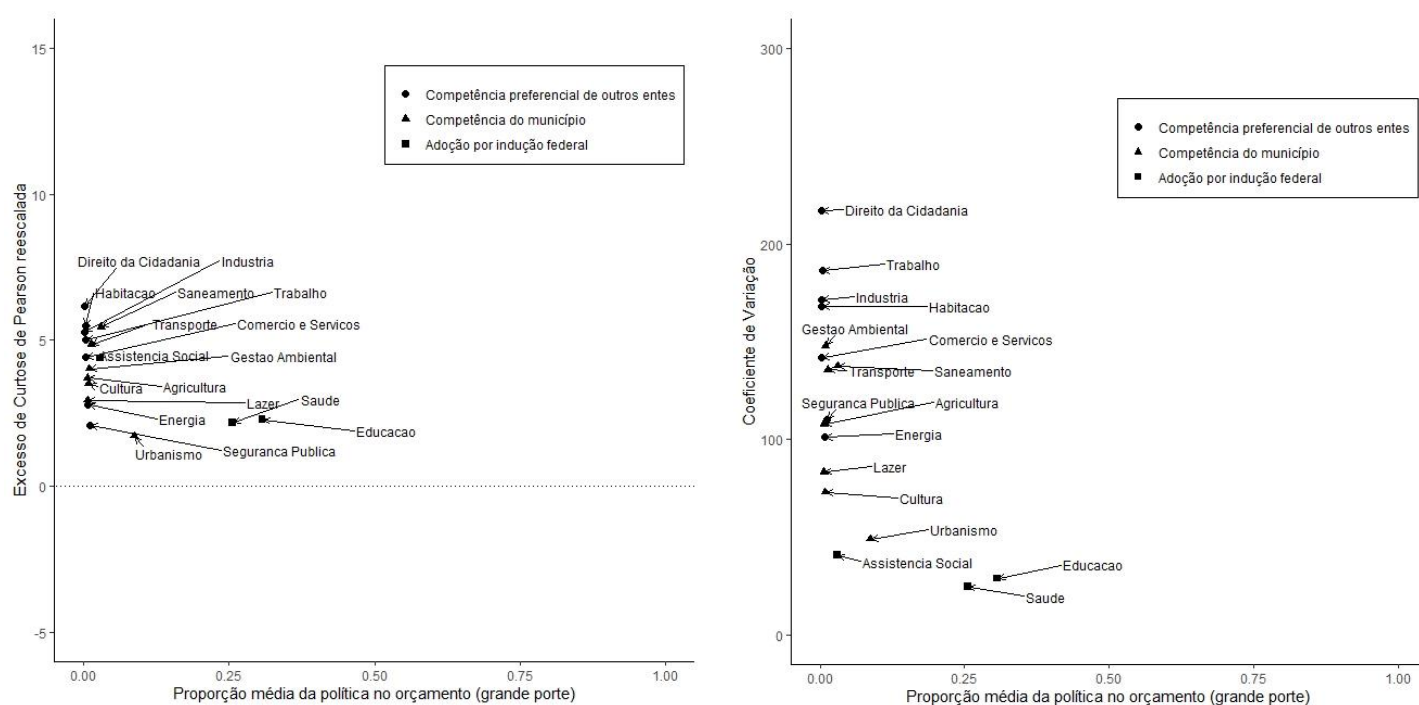
Painel 7 - Priorização de políticas na agenda local em municípios de médio porte



Fonte: Elaboração própria com base em SICONFI, 2013-2016.

No lado oposto, os municípios grandes (Painel 8) apresentam uma redução significativa da priorização da assistência social, transporte e agricultura e aumento na priorização de urbanismo, saneamento, energia e segurança pública em relação aos outros grupos de municípios. Nota-se também que saúde e educação ficam no mesmo nível de variação extrema, o que implica dizer que para alguns poucos desses municípios, o espaço para a autonomia de priorizar (ou não) essas políticas é o mesmo em relação aos municípios pequenos e médios. Por fim, comparando somente com municípios de porte médio (Painel 7), a relação é mais atenuada apenas as políticas que são de competência prioritária de outros entes (marcador em círculo), sendo que apresentam níveis de variação extrema maiores para municípios de médio do que os de grande porte. Isso implica em alguns poucos municípios de porte médio com mais autonomia para priorizá-las sem conseguir distanciar tanto da média quanto os de grande porte conseguem. As demais políticas, tanto as de adoção induzida quanto as de adoção autônoma ficam praticamente no mesmo patamar de variação extrema de priorização entre grandes e médios, apenas com níveis de diferentes de proporção de gastos.

Painel 8 - Priorização de políticas na agenda local em municípios de grande porte



A partir de todos esses resultados, é possível perceber que a agenda local não é padronizada e que o orçamento municipal não é tão rígido quanto se supunha. Evidenciou-se uma grande variabilidade nas diferentes políticas na agenda local, também diferentes constrangimentos para adoção e priorização das diferentes políticas. Dessa forma, fica explícita a necessidade de se olhar para os gastos municipais de forma desagregada e explorar a dispersão dos dados, para tirar conclusões acertadas sobre a expressão da agenda local.

Essas evidências refutam, em alguma medida, o argumento dominante da literatura. Este argumento, que foi empiricamente embasado, se tornou referência no debate sobre o papel e atuação municipal a partir de dois pontos: (1) o orçamento municipal é fortemente regulado e comprometido com as políticas induzidas pelo governo federal e (2) essas políticas são formuladas e financiadas nacionalmente. Ao extrapolar este argumento, que toma como referência a *análise agregada da média de gastos dos municípios nas diferentes políticas*, chega-se ao corriqueiro entendimento equivocado de que “os municípios são todos iguais” (MARENCO; CATE, 2021), o que se trata de uma falácia ecológica. Quando desagregamos os dados sobre os municípios e exploramos a sua variabilidade, notamos que há diferentes formas de expressão da agenda local. Os resultados apresentados até agora nos mostram que, de um lado,

mesmo dentro das políticas com maior grau de regulação há algum espaço para a autonomia municipal, na medida em que observamos heterogeneidade nas distribuições. De outro lado, a adoção, mesmo com orçamento reduzido, de áreas de políticas muito fora da designação formal dos municípios, aponta para uma autonomia decisória. Ou seja, a distinção entre *policy making* e *policy decision-making* é central para entendermos designação formal de responsabilidades e autonomia decisória no contexto das relações federativas e continua sendo forte para a construção do conhecimento. Mas os resultados desta análise demonstram a necessidade de olhar completo para a atuação dos municípios e suas execuções orçamentais, que são expressão da agenda local.

2.4 Discussão

Este capítulo teve como objetivo desvendar a agenda local de políticas públicas no Brasil, partindo da conceituação necessária da *agenda local de execução total*, ou seja, considerando a totalidade de políticas executadas no âmbito dos governos municipais. Para tanto, optou-se pela operacionalização do conceito em indicadores de gastos públicos locais, para buscar o reflexo da autonomia decisória dos governos locais, com a validade empírica necessária. O entendimento conceitual levou à identificação de duas dimensões conceituais-empíricas: a de adoção de políticas à agenda local e a de priorização de políticas na agenda local, ambas medidas derivaram da alocação de gastos públicos pelos governos locais em 17 políticas públicas.

A partir de então, foi possível investigar a agenda local, levando em consideração o contexto de constrangimentos institucionais existente no federalismo brasileiro e, ao mesmo tempo, destacando a relevância de um olhar para atuação dos municípios – que não são apenas *agents* das instâncias federais, ou melhor dizendo, do *principal*. Reforçou-se a importância de olhar para os gastos locais de forma desagregada, explorando a sua dispersão entre os diferentes municípios cujas características demográficas, econômicas e sociais diferem bastante entre si. Ao fazer isso, chegou-se a resultados que servem de contra-argumento para a literatura dominante: apesar de terem os orçamentos em grande medida comprometidos com políticas que são reguladas pelo governo federal, há espaço para autonomia na ação dos municípios, uma vez que há grande heterogeneidade, principalmente em termos de priorização das políticas.

Dessa forma, foi possível perceber que a expressão da agenda local no Brasil assume diferentes faces, que estão vinculadas, no mínimo, às características regionais e aos tamanhos dos municípios. Estas evidências abrem espaço para alguns questionamentos: quais outras características dos municípios estão associadas às diferentes formas de expressão agenda local? Existe relação entre a priorização (ou a não priorização) de diferentes políticas com as capacidades estatais do município? A agenda local é sensível às demandas por políticas públicas específicas nos territórios? Estes questionamentos exigem um olhar dedicado à busca de explicações para a fenômeno da agenda local, trabalho ao qual o próximo capítulo se dedica.

3 DETERMINANTES DA AGENDA LOCAL

Uma vez estabelecidas as diferentes expressões das agendas locais, conforme resultados empíricos apresentados no capítulo anterior, busca-se, agora, entender qual é a força dos determinantes institucionais, políticos e sociais sobre a conformação dessas agendas. Assim, o objetivo deste capítulo é explorar as relações explicativas entre as configurações das agendas locais e dois conjuntos de determinantes: capacidade estatal e demanda por políticas públicas no nível local. A discussão conceitual e teórica de todos esses elementos já foi trazida no primeiro capítulo desta tese e será brevemente retomada aqui apenas para estruturar as hipóteses.

Esta tese argumenta que a agenda local pode ser compreendida na ação autointeressada dos municípios dentro de relações de agência com estados e, principalmente, com a União. É sabido que o desenho institucional das diferentes políticas públicas é um fator muito relevante para entender os problemas de agência, pois é partir da estruturação das relações intergovernamentais, que variam de acordo com o desenho institucional, que existe um maior ou menor espaço latente para que o município se beneficie da assimetria informacional, usufruindo de diferentes níveis de autonomia decisória local. Mas, além desse importante aspecto, busca-se comprovar que as capacidades dos municípios, em termos burocráticos e fiscais, e a expressão da demanda local por políticas específicas são elementos também importantes para a determinação da agenda local (WEBER, 1978; WEBER, 1999; EVANS; RACUH, 1999; CINGOLANI; THOMSSON; CROMBRUGGHE, 2013; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; MARENCO, 2017; BATISTA, 2015; GRIN *et al.*, 2018; SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016; D'ALBUQUERQUE, 2017; D'ALBUQUERQUE; SÁTYRO, 2020).

Dessa forma, a análise empírica a ser realizada neste capítulo tem como objetivo testar três hipóteses específicas:

- 1) as capacidades municipais, em termos de estrutura burocrática e fiscal, influenciam a priorização e não priorização de políticas na agenda local;
- 2) a demanda local por políticas específicas, expressa por características sociais e demográficas locais, atua como determinante na priorização de políticas na agenda local;

- 3) nas políticas cujo desenho institucional deixa maior margem para autonomia decisória local, amplia-se a influência das capacidades e da demanda local na conformação da agenda local.

3.1 Estratégias para análise: Dados e Métodos

Para investigar os determinantes da priorização de políticas nas agendas locais, recorreu-se à estratégia de análise de dados composicionais em modelagem multivariada múltipla. Essa escolha se justifica, pela particularidade dos dados referentes à priorização de políticas na agenda local: a soma exaustiva das variáveis que representam as políticas de um município totaliza um inteiro – o total de gastos municipais. Em termos estatísticos, isso significa que a variabilidade do nível de priorização de cada uma das políticas não pode extrapolar valores superiores a um ou inferiores a zero.

Dados dessa natureza são denominados composicionais, pertencentes a um subconjunto de números encerrados em um espaço limitado do tipo simplex¹⁶, cujas propriedades se diferem daquelas observadas no conjunto total de números do espaço real. Assim, nos dados composicionais existe uma relação entre as diferentes partes do todo, implicando que o aumento da priorização de determinada política depende, necessariamente, da redução em outra, ou outras, políticas, para que o total dos gastos municipais se mantenha com o valor de uma unidade (LANGSTROM, 2017). Para que se estabeleça uma relação explicativa entre esses dados e outras variáveis, são necessárias transformações para que a variância dos dados opere em um mesmo tipo de métrica, como as transformações de razões logarítmicas (*log-ratio*), capazes de representar na métrica Euclidiana do espaço real as coordenadas que se originam do espaço simplex em métrica Aitchison (PAWLOWSKY-GLAHN; EGOZCUE, 2006).

Por fim, o modelo multivariado múltiplo é o mais adequado para a investigação proposta, pois permite analisar, ao mesmo tempo, a variação de cada política da agenda local em relação às demais, bem como a variação destas mesmas políticas em relação ao conjunto de determinantes e variáveis de controle, elencadas a partir da teoria.

¹⁶ Dados composicionais ocupam um espaço restrito, em que as variáveis podem variar dentro de algum limite. No caso da agenda, estamos falando de um espaço restrito de variação de 0 a 1 (representando 0% a 100% do orçamento). Esse espaço restrito é formalmente conhecido como espaço simplex (ATCHINSON, 2005; PAWLOWSKY-GLAHN; EGOZCUE, 2006).

3.1.1 Tratamento de dados

A transformação de dados composicionais em razões logarítmicas tem o objetivo de espelhar a variação dos dados do espaço simplex no espaço real, permitindo que a variabilidade inicialmente restrita aos limites do espaço simplex possa ocorrer irrestritamente de menos infinito a mais infinito. Dentre as diferentes possibilidades de transformação, a estratégia mais recomendada é a *isometric-log-ratio* (ILR)¹⁷. Esse método preserva as posições relativas dos dados entre o espaço simplex restrito e o espaço real irrestrito. Também possui importante propriedade matemática da ortonormalidade, permitindo que os dados sejam aplicados em um modelo de regressão multivariada, sem que os procedimentos de inversão da matriz de covariância produzam uma matriz singular, e ainda proporciona menores níveis de assimetria dos dados após transformação (PAWLOWSKY-GLAHN; EGOZCUE, 2006; ATCHINSON, 2005; MARTINS, 2010; PRADO, 2017). Realizou-se o procedimento para o conjunto total de funções orçamentárias municipais, as quais formam o total dos gastos municipais no quadriênio 2013-2016.

Considera-se que os dados a serem transformados fazem parte de uma composição que possui um total de c políticas públicas j , cada política com n observações y relativas a cada município. O método ILR, transforma valores composicionais originais $y_{n,j}$ em “valores equilibrados” $z_{n,m}$, sendo $\sum m = (\sum j) - 1$, ou seja, há sempre um elemento a menos no conjunto dos valores equilibrados de um município em relação ao conjunto de políticas de um mesmo município n . Assim, o valor equilibrado $z_{n,m}$ é o contraste entre uma observação n de uma das variáveis composicionais j e a média geométrica de outra ou mais variáveis composicionais pertencentes a $c = \sum j$. O contraste é transformado para a escala logarítmica e corrigido por um fator de escala, conforme a fórmula:

$$z_{n,m} = \sqrt{\frac{c-j}{c-j+1}} \ln \frac{y_{n,j}}{\sqrt[c-j]{\prod_{m=j+1}^c y_{n,m}}}$$

¹⁷ Realizou-se também a transformação do tipo *additive-log-ratio* (ALR), que implica em maior grau de assimetria, mas não houve diferenças relevantes das análises feitas com a estratégia isométrica. Já a terceira opção de transformação, *centred-log-ratio* (CLR), não era apropriada para as análises, pois o método gera uma matriz de covariância singular que não pode ser usada em regressões lineares em decorrência da impossibilidade de inversão, necessária nos procedimentos de regressão.

Assim, o primeiro vetor $z_{n,1}$ de valores equilibrados ILR é o primeiro vetor $y_{n,1}$ do conjunto c (primeira política escolhida) contrastado contra a média geométrica de todas as demais políticas. Se no estudo tem $c = 21$ políticas¹⁸, então:

$$z_{n,1} = \sqrt{\frac{20}{21}} \ln \frac{\text{outras políticas}_n}{\sqrt[20]{(\text{previdência}_n \cdot \text{legislativa}_n \cdot \text{administrativa}_n \dots \text{saúde}_n \cdot \text{educação}_n)}}$$

Já o segundo vetor $z_{n,2}$ de valores equilibrados é o contraste entre a segunda política, contra as demais, exceto a primeira:

$$z_{n,2} = \sqrt{\frac{19}{20}} \ln \frac{\text{previdência}_n}{\sqrt[19]{(\text{legislativa}_n \cdot \text{administrativa}_n \dots \text{saúde}_n \cdot \text{educação}_n)}}$$

O terceiro vetor $z_{n,3}$ é o contraste entre a terceira política, contra as restantes, exceto primeira e segunda:

$$z_{n,3} = \sqrt{\frac{18}{19}} \ln \frac{\text{legislativa}_n}{\sqrt[18]{(\text{administrativa}_n \dots \text{saúde}_n \cdot \text{educação}_n)}}$$

Assim por diante, até que, por fim, o último vetor $z_{n,20}$ é:

$$z_{n,20} = \sqrt{\frac{1}{2}} \ln \frac{\text{saúde}_n}{\text{educação}_n}$$

Ressalta-se, portanto, que a ordem das variáveis importa na construção dos valores equilibrados, pois a última variável original é a única que está presente em todas

¹⁸ Para além das 17 funções analisadas no capítulo anterior, inseriu-se as funções Legislativa, Administrativa, Previdência Social e Outras. Essa última categoria resultou da agregação de 7 funções orçamentárias residuais (Judiciária, Essencial à Justiça, Comunicações, Relações Exteriores, Defesa Nacional, Ciência e Tecnologia e Organização Agrária). A desagregação ocorreu em etapa posterior aos testes estatísticos preliminares do modelo, pois foram identificadas determinadas significâncias estatísticas para alguns coeficientes que se perdiam no processo de agregação, indicando que o comportamento destas políticas era divergente entre as variáveis explicativas, ou seja, variabilidades em sentidos opostos (complementares), que se anulam na agregação.

as novas variáveis transformadas. Estes motivos justificam a escolha de uma política com valores mais distantes de zero para a última posição, considerada posição de referência. O resultado indesejado da escolha é não ser possível produzir diretamente coeficientes de regressão para a política escolhida. Esse resultado indesejado é aliviado, pois continua sendo possível conhecer, de forma indireta, os efeitos das variáveis explicativas sobre a política de referência, a partir dos demais coeficientes das demais políticas. Assim, a transformação foi realizada utilizando a política de educação como referência, por esta ser a única política presente na totalidade dos municípios brasileiros no conjunto de dados analisados, com valores distantes de zero.

Não é suficiente a escolha de apenas uma política sem observações nulas para ser a referência, quando as demais políticas possuem valores nulos ou computacionalmente muito próximos de zero, pois na fórmula de produtório, qualquer zero no denominador leva a um resultado indefinido, e ainda, o logaritmo de qualquer zero no numerador também gera resultado indefinido. Ou seja, se houver algum valor igual a zero em pelo menos uma observação das variáveis contrastadas o resultado de $z_{n,j}$ será indefinido. Por este motivo, optou-se por fazer imputações numéricas para operacionalizar a transformação proposta, escolhendo-se somar a todas as observações, valores muito próximos de zero, mas que computacionalmente não operam como zeros¹⁹.

Uma vez realizada a transformação dos dados, temos uma matriz $[z]_{n,m}$ que é, portanto, a expressão em métrica Euclidiana da agenda em um espaço real, e será utilizada como a “variável dependente” na modelagem multivariada. Já para as variáveis independentes, serão utilizadas as seguintes dimensões explicativas (o nosso x): capacidades estatais, demanda, influência política e também algumas variáveis de controle, expressas por meio de *proxies* escolhidas em dados secundários advindos de diferentes fontes oficiais. Para facilitar a interpretação dos resultados dos modelos, todas as variáveis explicativas numéricas foram centralizadas em suas respectivas médias. No Quadro 6, encontram-se todas as informações sobre medidas e fontes de

¹⁹ Devido às exigências da transformação ILR que não tolera observações com valores zerados, foi necessário realizar uma imputação de dados que ocorreu pela soma de R\$10.000,00 nos valores originais de todas as funções orçamentárias e, posteriormente, foi feito o cálculo das proporções de cada função no orçamento total. Sendo assim, quem não havia adotado a política (antes com nenhum recurso alocado), agora aparece com o valor imputado, que se configura como o mínimo de priorização da política na agenda local.

dados correspondentes para cada uma das dimensões que entraram no modelo multivariado múltiplo.

Quadro 6 - Indicadores e Fontes de Dados

Dimensão	Medidas	Fontes
Agenda local	Priorização da política na agenda municipal (Proporção de gastos públicos municipais com cada política pública transformada por <i>isometric-log-ratio</i>)	SICONFI (2013-2016)
Capacidade estatal	1) Funcionários públicos com vínculo estável (% de estatutários) 2) Funcionários públicos qualificados (% de nível superior/pós-graduados) 3) Tamanho da burocracia (Servidores per capita) 4) Proporção da Receita Corrente advinda de arrecadação tributária 5) Proporção da Receita Corrente advinda de transferências 6) Qualidade da gestão fiscal (Índice Firjan)	IBGE (2014); SICONFI (2013-2016); Firjan (2015)
Demanda	1) Proporção de Pobres 2) Proporção de Crianças 3) Proporção de Idosos 4) Taxa de Urbanização 5) Taxa de Desocupação - 18 anos ou mais de idade 6) Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes 7) Déficit Habitacional 8) Proporção de Domicílios com Energia Elétrica	Atlas PNUD/IBGE (2010); Data SUS (2015); FJP (2010); Ipea Data (2015)
Influência Política	1) Partidos de esquerda ocupando a prefeitura (vencedores nas eleições 2012) 2) Proporção de votos dos vencedores para cargos nos executivos municipais	TSE (2012)
Controle	1) PIB per capita 2) Região	SICONFI (2013)

Fonte: Elaboração própria.

Antes de partir para a modelagem proposta, é importante fazer uma ressalva. No capítulo anterior, a análise descritiva foi feita levando em consideração as duas dimensões da agenda local: adoção e priorização das políticas. Entretanto, para a análise deste capítulo, não estamos mais fazendo essa diferenciação, pois foram realizadas, preliminar e separadamente, regressões logísticas exploratórias, com as variáveis dependentes binárias de adoção ou não de cada política. Esse exercício não trouxe resultados significativos para análise. Isso provavelmente aconteceu porque os modelos separados não são capazes de captar efeitos senoidais entre as variáveis independentes e as respostas, como veremos. Dessa forma, realizou-se imputação de dados para todos os casos, eliminando os valores iguais a zero (não adoção) e, assim, realizou-se a modelagem composicional, sendo que os valores simbólicos, muito próximos de zero passaram a representar, no limite, a não adoção de determinada política.

3.1.2 Modelo de Regressão Multivariada Múltipla

O modelo de regressão multivariada múltipla se assemelha ao modelo linear simples com a diferença fundamental que, em vez de vetores, operamos com matrizes. Isso possibilita realizar testes simultâneos entre todas as regressões parciais e leva em consideração as correlações internas da matriz de variáveis resposta (as políticas na agenda local). Em essência, isso significa que, se há C políticas, então nós temos um número $m = C - 1$ regressões parciais, as quais têm as mesmas variáveis independentes X . Sendo assim, ao invés de um único vetor resposta, temos uma matriz resposta $[z]_{n,m}$, em que m é também o número de vetores de contrastes entre políticas, com valores equilibrados e n é a quantidade de municípios. Da mesma forma, temos uma matriz de variáveis explicativas $[x]_{n,1+p}$, composta por vetores das p variáveis explicativas, junto com um vetor com todos os elementos iguais a um. Há, ainda, uma matriz de coeficientes $[\beta]_{1+p,m}$ e uma matriz de resíduos $[\varepsilon]_{n,m}$ (JOHNSON e WICHERN, 2007; FRIENDLY e SIGAL, 2017). Assim, a equação do modelo multivariado múltiplo é ao seguinte:

$$[z]_{n,m} = [x]_{n,1+p} \cdot [\beta]_{1+p,m} + [\varepsilon]_{n,m}$$

Que pode ser visualizada da seguinte forma:

$$\begin{bmatrix} z_{11} & \cdots & z_{1m} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ z_{n1} & \cdots & z_{nm} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 & x_{11} & \cdots & x_{1p} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 1 & x_{n1} & \cdots & x_{np} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \beta_{01} & \cdots & \beta_{0m} \\ \beta_{11} & \cdots & \beta_{1m} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ \beta_{p1} & \cdots & \beta_{pm} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \varepsilon_{11} & \cdots & \varepsilon_{1m} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ \varepsilon_{n1} & \cdots & \varepsilon_{nm} \end{bmatrix}$$

3.2 O que determina a priorização de políticas na agenda local?

Na leitura dos resultados, inicialmente são avaliadas a qualidade de ajuste do modelo e a significância das variáveis explicativas para a variabilidade das variáveis resposta, apresentando-se, ainda, as características do município teórico de referência modelado, que será a base comparativa para simulações. Os resultados completos dos modelos parciais estão presentes no Apêndice 1. Em seguida, são apresentadas as sínteses interpretativas dos coeficientes de regressão e uma breve leitura do seu

comportamento. Então, os coeficientes são transformados de volta para a estrutura composicional, permitindo simulações de respostas previstas que ampliam a percepção do impacto de cada variável explicativa no conjunto de políticas públicas. Por fim, são resgatados os argumentos teóricos sobre os determinantes da agenda e seus efeitos esperados para serem comparados os resultados empíricos.

3.2.1 Qualidade do modelo e das variáveis explicativas

A estatística que avalia a capacidade explicativa do modelo multivariado múltiplo é o índice de redundância, ou R_d , calculado a partir da correlação canônica entre a matriz de valores equilibrados $[z]_{n,m}$ e a matriz de variáveis da dimensão explicativa X . Este índice tem uma interpretação semelhante à do coeficiente de determinação R^2 nos modelos univariados simples e à do R^2 -ajustado nos univariados múltiplos. São indicadores que buscam informar quanto da variância na variável dependente é explicada pelas variáveis independentes do modelo univariado. Um alto nível de redundância, portanto, aponta para um alto poder preditivo do modelo (DATTALO, 2014).

No caso da nossa modelagem, a redundância encontrada foi de 0,24 e significa que o conjunto elencado de determinantes para a agenda local conseguiu explicar 24% da variação da priorização das políticas. Apesar de não ser um valor alto suficiente para falar em capacidade preditiva, considera-se esse valor satisfatório para falarmos em efeitos explicativos das variáveis independentes sobre a agenda local. Assim, quase um quarto da agenda local é explicada pelas capacidades burocráticas e fiscais dos municípios, pela expressão da demanda da população por políticas específicas além de outras variáveis de controle. Reforça-se esse argumento com os resultados dos diferentes testes estatísticos, os quais apontaram que todas as variáveis inseridas são relevantes para a variabilidade na variável resposta, indicando a adequação e satisfatoriedade para realizar as inferências²⁰. Além disso, a análise de multicolinearidade, apontou que as variáveis explicativas não inflaram a variância²¹ do

²⁰ Para testar se os coeficientes de cada regressão parcial do modelo multivariado múltiplo são iguais aos coeficientes das demais regressões parciais deste modelo, foram realizados os testes multivariados: Traço de Pillai, Lambda de Wilks, Traço de Hotelling-Lawley e Maior Raiz de Roy. Todos os resultados apontaram para a relevância do conjunto de betas de todas as regressões parciais, rejeitando a igualdade com significância de 0,001.

²¹ Calculou-se o VIF (*variance inflation factor*) para os modelos univariados de cada política e não foram encontrados valores que ultrapassassem fator de inflação igual 10.

modelo e, portanto, foram suficientemente selecionadas como *proxies* distintas da dimensionalidade que medem.

Partindo para a análise de significância de cada variável explicativa em relação a cada variável resposta, selecionou-se as que são consideradas mais relevantes para diálogo com a teoria, a partir dos quadros 7, 8 e 9 apresentados a seguir. De forma geral, é possível visualizar níveis de significância importantes para o nosso argumento, mas distintos em cada uma das dimensões analíticas. De modo geral, na dimensão das capacidades, destacam-se os efeitos significativos de servidores per capita, proporção de receitas advindas de tributação municipal e qualidade da gestão fiscal. Já na dimensão da demanda, fica evidenciada a significância da taxa de urbanização, proporção de pobres e de idosos. Observou-se também significância estatística relevante das regiões, com diferentes configurações a depender da política.

As variáveis referentes à estabilidade e à qualificação da burocracia não se mostraram muito relevantes, assim como algumas variáveis de demanda (proporção de crianças na população, taxa de homicídios e desocupação). Além disso, com a análise dos níveis de significância, nota-se que as hipóteses rivais foram enfraquecidas, pois os efeitos da ideologia político-partidária e da competição política se mostraram pouco relevantes. Essa primeira avaliação do modelo nos dá indícios de que a capacidade, principalmente, fiscal, a demanda e a regionalização apresentam efeito importantes sobre a configuração da agenda local em termos de priorização das políticas.

3.2.2 Modelo Teórico de Referência

A construção do município teórico de referência, que permite comparações e simulações mais compreensíveis, é feita a partir dos interceptos das regressões parciais do nosso modelo multivariado múltiplo, obtido no encontro com as variáveis explicativas contínuas centralizadas em suas respectivas médias e também na escolha arbitrária de variáveis categóricas explicativas para serem referências. É sempre em relação a este município de referência que serão feitas as análises subsequentes sobre os efeitos encontrados das diferentes variáveis explicativas.

Tabela 3 - Características do Município Teórico de Referência

<i>Grupo</i>	<i>Política</i>	<i>% Gastos</i>	<i>Soma do Grupo</i>
Adoção por Indução Federal	Educação	34,89%	66,31%
	Saúde	27,02%	
	Assistência Social	4,40%	
Atuação autônoma dos municípios	Urbanismo	4,34%	8,54%
	Lazer	0,48%	
	Cultura	0,42%	
	Agricultura	1,54%	
	Transporte	1,08%	
	Gestão Ambiental	0,46%	
	Saneamento	0,22%	
Competência preferencial de outro ente	Indústria	0,01%	0,22%
	Trabalho	0,02%	
	Energia	0,04%	
	Habitação	0,04%	
	Segurança Pública	0,03%	
	Comércio e Serviços	0,06%	
	Direito da Cidadania	0,02%	
Máquina Pública	Administrativa	19,45%	24,93%
	Legislativa	4,95%	
	Previdência	0,39%	
	Outras	0,14%	

Fonte: Elaboração própria.

É possível, portanto, caracterizar o município teórico de referência quanto à priorização das políticas na agenda local, conforme apresentado na Tabela 3: cerca de 65% do orçamento comprometido com as políticas de indução federal e cerca de 25% do orçamento dedicado à manutenção da máquina pública, sobrando uma margem de menos de 10% do orçamento para as políticas de atuação autônoma e de competência preferencial de outro ente da federação. Este município teórico se encontra na Região Norte, com cerca de 60% de servidores estatutários, 30% de servidores especializados (com graduação e/ou pós-graduação), 0,05 servidores per capita. A qualidade da gestão fiscal é de 0,46 (na escala de 0 a 1), com 7% de receitas advindas de tributação própria e 87% de transferências fiscais. Esse município tem a população composta por cerca de 22% de crianças e 13% de idosos, com taxa de urbanização de 63%, com 3% de domicílios sem acesso à energia elétrica e déficit habitacional de 11%. Apresenta pobreza de 23%, PIB per capita de 14,17, desocupação de 6%, 28 homicídios por 100 mil habitantes e não possui partido de esquerda ocupando a prefeitura, competição eleitoral média de 55% de votos para o vencedor da eleição de 2012.

É importante ressaltar que, como a política de educação foi utilizada como referência para a transformação dos dados composicionais, ela não aparece nos

resultados diretos do modelo e foi inferida indiretamente na construção do município teórico de referência, procedendo-se à transformação inversa ILR de todos os coeficientes do modelo. Assim, tanto a imagem das relações da variável educação com as variáveis explicativas, quanto a imagem do seu intercepto são obtidas pelo complemento das somas dos betas inversamente transformados (apenas no espaço simplex, pois não há representação no espaço real).

3.2.3 O efeito de capacidades e demanda sobre a agenda local

Uma vez estabelecida a avaliação do modelo, partimos para a interpretação dos resultados. Como se trata de um conjunto grande de políticas e de fatores explicativos, a fim de apresentar os resultados encontrados de forma mais simplificada, são apresentadas tabelas com síntese do modelo multivariado múltiplo, contendo os níveis de significância estatística de cada coeficiente beta, bem como o sentido positivo ou negativo do efeito, a fim de identificar as tendências gerais que serão descritas e analisadas na sessão seguinte²².

Assim, os resultados foram divididos em três partes que estão presentes nos quadros a seguir. O Quadro 7 traz as informações referentes às variáveis de capacidades burocrática e fiscal, o Quadro 8 apresentam os resultados das variáveis de demanda e, finalmente, no Quadro 9, temos os resultados das hipóteses rivais e dos controles do modelo. A partir desse ponto, analisamos os efeitos das dimensões de capacidades e de demanda sobre a configuração da agenda local, isso quer dizer que identificamos o efeito da variação de cada variável explicativa do modelo sobre a representação aproximada (pois toda a representação está referida na variável educação) da configuração orçamentária do município de referência. Além disso, nesta etapa de análise, o pressuposto é que os orçamentos de cada política são independentes, considerando cada regressão parcial como regressões independentes. A análise do efeito conjunto, que considera os constrangimentos mútuos dos orçamentos das diferentes políticas, é feita a partir das simulações na sessão seguinte.

²² O sumário do modelo, com seus coeficiente e testes estatísticos, se encontra no anexo.

Quadro 7 - Síntese do Modelo Multivariado Múltiplo: Parte 1 - Capacidades

	Prop. Estatutários	Prop. Especialistas	Servidores per capita	Prop. Receita Tributária	Prop. Receita Transferências	Qualidade da Gestão Fiscal
<i>Saúde</i>	+			-		+
	**			**		***
<i>Assistência Social</i>		+	+	-		-
		***	***	***		**
<i>Urbanismo</i>		-	+	+	+	+
		***	**	**	*	***
<i>Lazer</i>		+	+	+	+	+
		***	***	***	**	***
<i>Cultura</i>			-	+		
			*	***		
<i>Agricultura</i>			+	-		+
			*	***		**
<i>Transporte</i>	+			-	+	+
	*			***	***	***
<i>Gestão Ambiental</i>				+		

<i>Saneamento</i>			-	-	-	+
			*	***	***	***
<i>Indústria</i>				-	+	+
				***	*	**
<i>Trabalho</i>	+		+			-
	**		***			***
<i>Energia</i>				-	+	-
				***	**	***
<i>Habitação</i>		+	+	+		+
		*	***	*		**
<i>Segurança Pública</i>				+		-
				***		***
<i>Comércio E Serviços</i>			+	+	-	
			***	***	**	
<i>Direito Da Cidadania</i>			+			-
			***			***

Fo Significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 8 - Síntese do Modelo Multivariado Múltiplo: Parte 2 - Demanda

	Prop. Pobres	Prop. Crianças	Prop. Idosos	Taxa de Urbanização	Taxa de Desocupação	Taxa de Homicídios	Défict Habitacional	Prop. Dom. sem Energia
<i>Saúde</i>	- *	- ***	+ **	+ ***	+ *	+ *		
<i>Assistência Social</i>			+ *	- ***				
<i>Urbanismo</i>				+ ***			- ***	
<i>Lazer</i>	- ***		- *	+ ***		- ***		
<i>Cultura</i>	+ **			+ ***			+ *	- *
<i>Agricultura</i>				- ***	- **		- ***	- *
<i>Transporte</i>		- ***		- ***	- ***		+ ***	+ *
<i>Gestão Ambiental</i>				+ **		+ ***		
<i>Saneamento</i>	+ **	- ***			- **		+ ***	+ **
<i>Indústria</i>				+ *				
<i>Trabalho</i>	+ *		+ **	+ *	+ **		- *	
<i>Energia</i>				- *			+ **	
<i>Habitação</i>				- ***				
<i>Segurança Pública</i>		- *	- *	+ ***				
<i>Comércio E Serviços</i>	- *		+ ***					
<i>Direito Da Cidadania</i>								

Significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 9 - Síntese do Modelo Multivariado Múltiplo: Parte 3 – Hipóteses Rivais

	Partido Esquerda	Competição Eleitoral	PIB per capita	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro- Oeste
<i>Saúde</i>				- ***	+ *		+ ***
<i>Assistência Social</i>				- ***	- ***		+ *
<i>Urbanismo</i>			- *	+ ***	+ 0	+ *	+ ***
<i>Lazer</i>	- *			+ ***	+ ***		
<i>Cultura</i>			+ ***	+ ***	+ 0		- ***
<i>Agricultura</i>	- **	- **	- *	- ***	- 0		- ***
<i>Transporte</i>				- ***		+ **	+ ***
<i>Gestão Ambiental</i>	+ **			- ***	- 0	- ***	- 0
<i>Saneamento</i>					+ *	- *	- **
<i>Indústria</i>	- *	+ ***				+ 0	+ ***
<i>Trabalho</i>				- *			+ ***
<i>Energia</i>			- *				+ **
<i>Habitação</i>	+ *	+ ***	+ *				
<i>Segurança Pública</i>					+ ***	+ ***	+ ***
<i>Comércio E Serviços</i>					- *		
<i>Direito Da Cidadania</i>		+ *	- ***		- ***		

Significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05.

Fonte: Elaboração própria.

No grupo de políticas que são **caracterizadas por indução federal** (Saúde e Assistência Social), de modo geral, observa-se a relevância da burocracia sobre a priorização na agenda. No caso da assistência social, o tamanho relativo (servidores per capita) e a especialização do corpo burocrático aumentam as chances de priorização dessa política na agenda local do município teórico de referência. Enquanto para a saúde, o efeito positivo advém da estabilidade da burocracia municipal: uma maior proporção de funcionários públicos com vínculos estatutários aumenta as chances de priorização no orçamento.

Quando se trata de capacidade fiscal, nota-se que a priorização das políticas desse grupo ocorre a despeito da capacidade de arrecadação do município teórico de referência, ou seja, o fato de o município não ter uma alta proporção receitas correntes advindas de tributação não impede que essas políticas sejam priorizadas na agenda local. Já no caso da qualidade da gestão fiscal do município de referência, a direção do efeito é diferente entre as políticas. Enquanto na saúde há uma influência positiva, aumentando as chances de priorização, o efeito é negativo na assistência. Dessa forma, é possível inferir que as políticas cujo desenho institucional conferem ao governo federal o poder de coordenação e indução são priorizadas nas agendas locais, mesmo que os municípios não tenham autonomia fiscal para fazê-lo.

Já a dimensão demanda apresenta efeitos diversificados entre as políticas e, portanto, é mais difícil de fazer generalizações como no caso da dimensão das capacidades estatais. No caso da saúde, o nível de pobreza da população e a presença mais forte de grupos etários mais vulneráveis (crianças) apresentam efeito negativo, enquanto a urbanização, desocupação e o índice de crimes violentos nos municípios apresentam efeito positivo sobre a priorização na agenda local do município de referência. Enquanto para assistência social, o efeito da demanda é diferente: a urbanização diminui a chance de priorização e a proporção de grupos etários vulneráveis (idosos) aumenta a chance de priorização na agenda.

Essa configuração pode ser um indício de que características locais relacionadas a municípios de maior porte tendem a aumentar a priorização de saúde enquanto diminui a assistência social. Com isso, é possível supor que a configuração dos problemas sociais locais apresenta efeitos diferentes em políticas diferentes, mesmo que elas façam parte do mesmo grupo, ou seja, que ambas sejam marcadas pelo forte poder de coordenação federal. Esse resultado mostra que, mesmo que o desenho da política

tenda a restringir a autonomia local, as especificidades sociais dos territórios têm relevância na configuração das agendas locais.

No grupo das **políticas de atuação autônoma dos municípios**, destacou-se o efeito da capacidade fiscal sobre a priorização na agenda no caso do município teórico de referência, mesmo que em direções distintas nas políticas deste grupo. A chance de priorização das políticas de urbanismo, lazer, cultura e gestão ambiental é influenciada positivamente pela proporção de receitas próprias. Enquanto para agricultura, transporte e saneamento, o efeito é negativo, ou seja, o aumento da autonomia fiscal reduz as chances dessas políticas serem priorizadas na agenda local. Já a qualidade da gestão fiscal municipal apresenta efeito positivo sobre todas as políticas desse grupo que representa a atuação autônoma do município, com exceção de cultura e gestão ambiental. Além disso, a proporção da receita advinda de transferências fiscais tem um efeito positivo sobre a chance de priorização de urbanismo, lazer e transporte. Isso significa que, nestes casos, além da riqueza própria do município, o recebimento de recursos de outros entes da federação tem um papel relevante para a chance de o município de referência priorizar estas políticas na agenda, mesmo que o desenho institucional delas garanta maior autonomia decisória local²³.

No que se refere à dimensão demanda, mais uma vez os resultados variam muito de uma política para a outra, dentro do mesmo grupo de políticas cujos orçamentos representam a atuação autônoma do município. O nível de urbanização do município de referência aumenta as chances de priorização das políticas de urbanismo, lazer, cultura e gestão ambiental, enquanto diminui para agricultura e transporte. É importante notar também que a política de gestão ambiental evidencia a importância da regionalização: a mudança da referência do município teórico para qualquer das demais regiões leva a menor priorização dessa política. Isso mostra um efeito também da dimensão demanda específica de cada território, que impulsiona a chance de priorização de cada política de atuação autônoma.

Por fim, dentre aquelas **políticas que são de competência prioritária de outros entes**, o tamanho do corpo burocrático aparece com efeito positivo sobre a priorização. O nível de riqueza do município advinda de tributação própria influencia positivamente

²³ O grupo de políticas que representam a atuação autônoma do município, possui menos coeficientes significativos nas variáveis de capacidade burocrática comparativamente às variáveis de capacidade fiscal: há influência negativa do nível de qualificação da burocracia sobre a priorização do urbanismo e positiva sobre a política de lazer, enquanto há efeito positivo da estabilidade burocrática sobre a priorização da política de transporte na agenda. Resultados que, em conjunto, não revelam uma tendência geral para o grupo de políticas.

a chance de priorização de quase todas as políticas deste grupo, com exceção de indústria e energia, as quais são influenciadas negativamente pela presença de receita fiscal, mas positivamente pelas transferências. Isso leva a crer que, para o município de referência priorizar as políticas que não são de sua competência preferencial, é necessário que tenha recursos próprios para fazê-lo ou que receba recursos por transferências. Já a qualidade da gestão fiscal tem efeito positivo sobre a chance de priorização de habitação e indústria, mas negativo nas demais políticas do grupo: trabalho, energia, segurança pública e direito da cidadania, que tendem a ser menos priorizadas. Esse resultado difere da conotação que teve na maioria das políticas do grupo anterior, cujo efeito da qualidade da gestão fiscal foi positivo para chance de priorização das políticas de atuação autônoma do município.

Quanto aos efeitos da dimensão demanda no grupo de políticas que são de competência prioritária de outros entes, destaca-se o caso da política de trabalho que tem maior chance de priorização na agenda em cenários com mais grupos vulneráveis e mais urbanização, pobreza e desemprego. Já na priorização de habitação e de segurança pública, a taxa de urbanização tem efeitos relevantes, pois aumenta a chance de priorização da segurança pública e diminui a de habitação. Mais uma vez, fica claro que as tendências da demanda dentro do grupo de políticas não apresentam um padrão geral, mas varia de acordo com cada política específica.²⁴

Alterando a perspectiva analítica dos grupos de políticas para cada conjunto de explicações separadamente, encontram-se resultados interessantes. No âmbito das capacidades burocráticas do município, o tamanho da burocracia é a variável que aparece com mais frequência para explicar o conjunto geral das políticas. Com exceção das políticas de cultura e saneamento, há um efeito positivo sobre a priorização das políticas, sejam elas de indução federal, de autonomia municipal ou de competência de outros entes.

Já no âmbito da capacidade fiscal dos municípios, fica muito clara a sua relevância sobre a chance de priorização das políticas. É possível dizer que a agenda local é influenciada pela capacidade do município de referência de gerar riquezas próprias através de tributação, mas o sentido dessa influência varia entre as políticas. A priorização das políticas de adoção induzida pelo governo federal apresenta relação

²⁴ Dentre as dimensões explicativas de menor enfoque do estudo, como influência política, destaca-se que as políticas de indústria e habitação são pautas políticas relevantes, pois cenários de competição eleitoral elevadas tendem a aumentar a chance de priorização, enquanto que a ideologia de esquerda prioriza a habitação e não prioriza a indústria na agenda local.

negativa com a riqueza própria do município. Isso se deve, em grande medida, ao próprio desenho institucional dessas políticas, que impõe para todos os municípios, havendo ou não grande quantidade de recursos próprios disponíveis ou boa qualidade da gestão fiscal.

Quando olhamos para as políticas que são de competência preferencial de outros entes, de modo geral, o efeito é inverso: a chance dessas políticas serem priorizadas nas agendas locais aumenta de acordo com o nível de riqueza do município de referência, com exceção de indústria e energia, que tendem a ser priorizadas em contextos de maiores níveis de transferências fiscais. O efeito da variável proporção de transferências na receita corrente dos municípios, quando aparece, é quase sempre positivo: seja em políticas de atuação autônoma local ou de competência preferencial de outros entes. Ou seja, o aumento na proporção de transferências na receita do município tende a aumentar as chances de priorização dessas políticas na agenda local.

A qualidade da gestão fiscal demonstra a relevância dessa capacidade para a autonomia decisória municipal. Com exceção de cultura e gestão ambiental, todas as políticas que são de atuação autônoma dos municípios têm suas chances de priorização na agenda local influenciadas positivamente pela qualidade da gestão fiscal do município. Isso significa dizer que, no grupo de políticas cujos desenhos institucionais permitem maior autonomia dos governos locais, essa autonomia parece estar vinculada à forma como os governos administram seus recursos.

Esses resultados dão indícios de confirmação da hipótese das capacidades, especialmente da dimensão fiscal. Ao passo que a capacidade de financiamento próprio de políticas que são de atuação autônoma é relevante para priorizá-las na agenda local, o mesmo não acontece para as políticas que são de indução federal. Essa é uma evidência para o papel de coordenação, exercido através dos diferentes mecanismos, pelo governo federal, que faz com que essas políticas sejam prioridade nas agendas locais, mesmo em contextos de baixa capacidade fiscal.

Analisando especificamente a demanda, é possível notar que seu efeito é bem variado, o que pode estar diretamente relacionado à tamanha heterogeneidade do grupo de políticas que está sendo analisado. Os níveis de urbanização e de pobreza da população do município de referência aparecem como relevantes para a priorização ou não priorização das políticas na agenda local. O aumento na proporção de população urbana tem efeito positivo sobre a chance de priorização das políticas que são de competência preferencial de outros entes, já que estas políticas são respostas a

problemas típicos de centros urbanos: indústria, desemprego e violência urbana. O efeito negativo da urbanização aparece para a chance de priorização agricultura – uma demanda própria de cidades menos urbanizadas. Interessante notar que o aumento do nível de urbanização reduz a chance de priorização da política de transporte, mesmo esse sendo um problema de centro urbanos. É possível que esse resultado apareça porque, em tais centros, o transporte público muitas vezes aparece em implementação conjunta com os governos estaduais, empresas públicas ou consórcios de empresas de prestação do serviço, que é em grande medida financiado pelos consumidores. Enquanto nos municípios menores, fica totalmente por conta dos governos locais.

Quanto à pobreza, nota-se um efeito positivo para algumas políticas de cunho social como trabalho e cultura, mas também em políticas de infraestrutura como saneamento. Os efeitos negativos da pobreza sobre a chance de priorização aparecem para as políticas de comércio e serviços, lazer e saúde. Desses resultados, pode-se inferir que a sensibilidade dos governos locais para a demanda da população por ações sociais e de infraestrutura aparece independentemente se a política é de atuação autônoma local ou de competência preferencial de outro ente. Por resultados de estudos anteriores (D'ALBUQUERQUE, 2017; D'ALBUQUERQUE e SÁTYRO, 2020), sabe-se que, apesar dos gastos com as políticas darem indícios de um efeito da demanda sobre a implementação de políticas públicas, é através da análise da execução dos serviços que esse efeito aparece de forma mais evidente. É possível inferir que é na interação entre quem executa e quem recebe os serviços públicos (ou é potencial público-alvo) que a demanda exerce maior influência. Esse nível de sensibilidade às demandas locais mostrou-se limitado para compreender a configuração da agenda pela análise da alocação de gastos com as políticas.

3.3 Simulando os efeitos de capacidades e demanda na agenda local

Cientes da limitação da capacidade preditiva do modelo e do pressuposto de independência entre as regressões parciais, realizaremos alguns exercícios de simulação para aprofundar o entendimento de algumas das variáveis explicativas mais relevantes. A simulação é feita escolhendo-se arbitrariamente novo valor para a uma variável independente, mantidos inalterados os valores das demais independentes, e fixadas na referência do município teórico. Aplicando-se a fórmula de regressão com todas as regressões parciais simultaneamente, surgem novos valores equilibrados preditos que,

por meio do procedimento IRL inverso, são transformados em proporções orçamentárias. O orçamento de educação é sempre obtido como complemento da soma das demais políticas.

Na dimensão das capacidades, entenderemos como o aumento do tamanho do corpo burocrático e da qualidade da gestão fiscal impacta a configuração orçamentária. Já na dimensão da demanda, analisaremos os efeitos da taxa de urbanização. Essas variáveis foram selecionadas para realizar os exercícios de simulação pois foram as que se destacaram nas análises anteriores, dentro do conjunto de explicativas. No exercício das simulações, podemos observar o efeito da adição de unidades de cada variável sobre a priorização de todas as políticas, levando em conta o município teórico de referência – que estará representado sempre na coluna referente ao intercepto do modelo nas tabelas que se seguem (Tabelas 4, 5 e 6).

Tabela 4 - Simulação do efeito de servidores per capita

	Adicionando servidores per capita							
	Intercepto	0,2	0,4	0,6	0,8	1	1,2	1,4
Educação	34,89%	35,55%	49,03%	53,76%	47,00%	40,66%	64,15%	78,10%
Saúde	27,02%	20,31%	10,76%	10,95%	17,53%	29,51%	12,60%	8,42%
Ass. Social	4,40%	7,53%	7,93%	3,71%	3,41%	5,18%	2,05%	0,63%
Urbanismo	4,34%	4,63%	3,73%	3,11%	3,39%	4,81%	1,92%	0,63%
Lazer	0,48%	1,02%	1,34%	2,13%	1,70%	1,59%	0,81%	0,31%
Cultura	0,42%	0,39%	0,79%	1,30%	1,22%	0,45%	0,11%	0,02%
Agricultura	1,54%	2,69%	3,55%	2,97%	3,10%	1,86%	1,08%	0,59%
Transporte	1,08%	1,06%	1,66%	2,39%	2,19%	1,61%	1,01%	0,50%
G. Ambiental	0,46%	0,41%	0,80%	1,40%	1,29%	1,43%	0,76%	0,24%
Saneamento	0,22%	0,20%	0,43%	0,84%	0,87%	0,17%	0,02%	0,00%
Indústria	0,01%	0,02%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Trabalho	0,02%	0,07%	0,02%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Energia	0,04%	0,12%	0,08%	0,08%	0,06%	0,02%	0,00%	0,00%
Habitação	0,04%	0,09%	0,07%	0,02%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
Seg. Pública	0,03%	0,07%	0,03%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Com. e Serv.	0,06%	0,12%	0,28%	0,15%	0,06%	0,03%	0,01%	0,00%
Dir. Cidadania	0,02%	0,02%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Administrativa	19,45%	16,85%	9,72%	9,99%	8,89%	6,50%	8,42%	6,40%
Legislativa	4,95%	8,40%	8,92%	5,43%	8,18%	5,90%	7,00%	4,15%
Previdência	0,39%	0,26%	0,46%	1,29%	0,89%	0,19%	0,03%	0,00%
Outras	0,14%	0,18%	0,39%	0,47%	0,22%	0,07%	0,02%	0,00%

Fonte: Elaboração própria.

O primeiro exercício de simulação foi com a variável independente servidores per capita: foram adicionados, progressivamente e em intervalos regulares, valores 0,2 e 1,4 servidores per capita (representando um efeito do tamanho da burocracia sobre a configuração da agenda local). Essa adição é feita ao valor 0,05 de servidores per capita

do município de referência. É possível notar que as tendências de aumento e redução da proporção de gastos com as políticas não apresentam uma relação linear devido à natureza composicional dos dados utilizados. Isso significa que, em uma estrutura composicional, o aumento progressivo de uma variável independente não vai causar sempre aumento ou diminuição na dependente composicional. Os aumentos ou as diminuições na priorização estão sinalizados pela intensidade da cor em cada linha das tabelas.

Notamos que o efeito sobre a política de educação apresenta comportamento quis-senoidal (ondas irregulares): 0,2 servidores per capita adicionados ao município de referência aumenta a chance de priorização da educação de 34,89% para 35,55% essa tendência continua positiva até a adição de 0,6, quando apresenta queda e depois volta a subir. De modo geral, observam-se ondulações irregulares na variação da priorização de todas as políticas conforme vai sendo alterado o valor de servidores per capita. Entretanto, é possível notar que para as políticas do grupo de indução federal e de atuação autônoma municipal, há uma tendência de aumento da priorização conforme aumenta a burocracia, mesmo considerando as ondulações – a cor escura das células se concentra no centro e no lado direito da tabela. Já as políticas de competência prioritária de outros entes, apesar de também apresentarem ondulações relevantes, tendem a reduzir a priorização conforme aumenta a burocracia – a cor escura se concentra do lado esquerdo da tabela²⁵.

Sendo assim, mesmo considerando as ondulações irregulares, é possível observar uma relação que tende a ser positiva entre o tamanho do corpo burocrático do município e a priorização de políticas que já são consideradas “obrigatórias” (educação, saúde e assistência) e fortemente coordenadas pelo governo federal e também naquelas políticas cujos desenhos deixam mais espaço para autonomia decisória municipal. Entretanto, é importante lembrar que, pelos achados do capítulo anterior, a grande variação na priorização das políticas fortemente coordenadas pelo governo federal são um importante indício de que, mesmo assim, há espaço para autonomia decisória local. Portanto, em contexto de menor coordenação e maior assimetria informacional, a dimensão da burocracia municipal pode influenciar positivamente a priorização das

²⁵ Como estamos tratando da composição total do orçamento, também consideramos os gastos referentes à manutenção da máquina pública que, apesar de não serem o foco da pesquisa, apresentam resultados interessantes. O aumento progressivo até mais 1 servidor per capita reduz substancialmente os gastos com função administrativa no município de referência.

políticas em que há mais espaço para decisão, mas também aquelas políticas coordenadas que em que há maiores aportes orçamentários.

Tabela 5 - Simulação do efeito da qualidade da gestão fiscal

Adicionando pontos ao índice de qualidade da gestão fiscal						
	Intercepto	0,015	0,3	0,45	0,6	0,75
<i>Educação</i>	34,89%	34,46%	33,94%	33,33%	32,62%	31,81%
<i>Saúde</i>	27,02%	27,28%	27,47%	27,57%	27,59%	27,50%
<i>Assistência Social</i>	4,40%	4,64%	4,55%	4,61%	4,66%	4,69%
<i>Urbanismo</i>	4,34%	4,48%	4,33%	4,03%	3,75%	3,46%
<i>Lazer</i>	0,48%	0,57%	0,67%	0,80%	0,94%	1,10%
<i>Cultura</i>	0,42%	0,47%	0,53%	0,60%	0,68%	0,76%
<i>Agricultura</i>	1,54%	1,77%	2,02%	2,29%	2,60%	2,94%
<i>Transporte</i>	1,08%	1,27%	1,47%	1,71%	1,98%	2,29%
<i>Gestão Ambiental</i>	0,46%	0,51%	0,57%	0,63%	0,69%	0,76%
<i>Saneamento</i>	0,22%	0,28%	0,35%	0,43%	0,46%	0,48%
<i>Indústria</i>	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
<i>Trabalho</i>	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%
<i>Energia</i>	0,04%	0,05%	0,05%	0,06%	0,07%	0,08%
<i>Habitação</i>	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
<i>Segurança Pública</i>	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
<i>Comércio e Serviços</i>	0,06%	0,06%	0,06%	0,07%	0,07%	0,09%
<i>Direito da Cidadania</i>	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
<i>Administrativa</i>	19,45%	18,52%	17,58%	16,64%	15,70%	14,76%
<i>Legislativa</i>	4,95%	4,98%	5,70%	6,50%	7,39%	8,37%
<i>Previdência</i>	0,39%	0,41%	0,43%	0,45%	0,53%	0,65%
<i>Outras</i>	0,14%	0,14%	0,14%	0,14%	0,13%	0,13%

Fonte: Elaboração própria.

A segunda variável de capacidades utilizada para o exercício de simulação foi a qualidade da gestão fiscal do município. Para o caso da educação, o aumento na qualidade da gestão fiscal tende a reduzir progressivamente a proporção de gastos, enquanto os gastos em assistência e saúde aumentam muito discretamente. Olhando especificamente o aumento de índice de qualidade da gestão, nota-se que apenas as políticas de educação e urbanismo apresentam redução em sua priorização na agenda. Todas as demais políticas que são de atuação autônoma do município aumentam as chances de priorização nesse cenário. Para as políticas que são de competência prioritária de outros entes, também há uma influência positiva sobre a priorização, mas em uma dimensão muito pequena. Esses resultados reforçam a ideia de que, a autonomia decisória municipal está diretamente relacionada a capacidade fiscal: para

atuar em políticas cujo desenho permite maior autonomia, é necessário que os governos locais tenham as condições fiscais para tanto.

Tabela 6 - Simulação do efeito da urbanização

Adicionando proporção de população urbana						
	Intercepto	15%	30%	45%	60%	75%
<i>Educação</i>	34,89%	34,62%	34,21%	33,66%	32,99%	32,18%
<i>Saúde</i>	27,02%	27,67%	28,21%	28,65%	28,97%	29,16%
<i>Assistência Social</i>	4,40%	4,63%	4,54%	4,58%	4,61%	4,61%
<i>Urbanismo</i>	4,34%	4,48%	4,32%	4,01%	3,70%	3,41%
<i>Lazer</i>	0,48%	0,51%	0,61%	0,57%	0,54%	0,52%
<i>Cultura</i>	0,42%	0,49%	0,50%	0,46%	0,47%	0,41%
<i>Agricultura</i>	1,55%	1,20%	0,92%	0,85%	1,10%	1,40%
<i>Transporte</i>	1,08%	0,81%	0,66%	0,71%	0,61%	0,64%
<i>Gestão Ambiental</i>	0,46%	0,50%	0,53%	0,51%	0,51%	0,48%
<i>Saneamento</i>	0,22%	0,22%	0,21%	0,20%	0,19%	0,19%
<i>Indústria</i>	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
<i>Trabalho</i>	0,02%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%
<i>Energia</i>	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
<i>Habitação</i>	0,04%	0,04%	0,03%	0,04%	0,04%	0,05%
<i>Segurança Pública</i>	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
<i>Comércio e Serviços</i>	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%
<i>Direito da Cidadania</i>	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
<i>Administrativa</i>	19,45%	18,91%	18,30%	17,65%	16,94%	16,19%
<i>Legislativa</i>	4,95%	5,19%	6,19%	7,35%	8,68%	10,21%
<i>Previdência</i>	0,39%	0,43%	0,45%	0,45%	0,33%	0,25%
<i>Outras</i>	0,14%	0,14%	0,13%	0,12%	0,11%	0,11%

Fonte: Elaboração própria.

Na dimensão da demanda, optou-se por analisar os efeitos da urbanização, uma vez que essa foi a variável que apresentou significância estatística para a maior parte das políticas no modelo multivariado múltiplo. Isso quer dizer que esta variável tem potencial explicativo para a estrutura completa da conformação orçamentária, ou seja, é um fator importante para entender a agenda local como um todo. A adição de proporções cada vez maiores de população urbana ao município de referência demonstrou um efeito de redução da priorização da educação e um aumento em saúde e, no caso assistência social, aparecem novamente as ondulações. Quando olhamos especificamente para a mudança do intercepto para 45%, nota-se uma redução relevante na priorização de 4 das 7 políticas de atuação autônoma do município: agricultura, transporte, saneamento e urbanismo. Isso significa que essas políticas tendem a ser

priorizadas na agenda de municípios menos urbanos que são, em geral, de menor porte populacional. Estes resultados reforçam a ideia de que o efeito da demanda é relevante para pensar cada caso de políticas especificamente, quando estamos analisando os gastos públicos.

3.4 Discussão

À luz do contexto das relações de agência estabelecidas no arranjo federativo brasileiro, é possível fazer uma leitura dos resultados encontrados na modelagem. A hipótese central dessa tese é que a autonomia dos municípios para decidir sobre quais políticas farão parte de suas agendas é resultado da combinação de dois fatores: as capacidades burocráticas e fiscais que os municípios são dotados e da demanda por políticas públicas que atendam às especificidades locais, isso tudo considerando o contexto institucional de cada política pública, determinado pelos desenhos das políticas e pela configuração das arenas decisórias, que estruturam as relações intergovernamentais. Assim, nas políticas em que o poder de coordenação federal é reduzido, maior seria a assimetria informacional em relação aos municípios, o que deixaria mais espaço para atuação local em benefício próprio, e mais sujeito à influência das capacidades municipais e demandas locais.

Era de se esperar, portanto, que no grupo de políticas classificadas como de atuação autônoma dos municípios (urbanismo, lazer, cultura, agricultura, transporte, gestão ambiental e saneamento) houvesse maiores diferenças de priorização nas agendas locais a depender da variação das capacidades e da demanda, em relação ao município de referência. Foi possível observar que, para esse conjunto de políticas, a capacidade fiscal é de suma importância: a priorização acontece quando os municípios têm a autonomia financeira para escolher. Essa configuração é semelhante para o grupo de políticas que são de competência prioritária de outros entes (indústria, trabalho, energia, habitação, segurança pública, comércio e serviços e direito da cidadania): as políticas são priorizadas nas agendas locais quando há riquezas próprias suficientes ou transferências de recursos. Comparativamente, as políticas do grupo de adoção por indução federal (educação, saúde e assistência), não requerem capacidade fiscal dos municípios para serem priorizadas nas agendas locais. Isso porque o próprio desenho dessas políticas e a estrutura de financiamento e normatização fazem com que os

governos locais sejam obrigados a priorizar as políticas, a despeito da sua capacidade individual de financiá-las.

No que se refere à demanda, notou-se que os efeitos das configurações da população, problemas sociais e urbanos aparecem de forma não padronizada entre os diferentes grupos de políticas. A influência da demanda parece acontecer em cada caso específico, sem uma tendência geral para as políticas com mais ou menos espaço para autonomia decisória. A pobreza, urbanização e presença de grupos vulneráveis (idosos) aparecem como os fatores mais relevantes e mostram que, de modo geral, políticas com direcionamento social (saúde, assistência, cultura, lazer e trabalho) e de infraestrutura (urbanismo, gestão ambiental e indústria) são mais priorizadas na agenda local, independentemente do nível de autonomia local derivado do desenho das políticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa tese jogou luzes sobre o debate da agenda dos governos locais, uma vez que trouxe elementos para refletir sobre o problema da autonomia decisória municipal no contexto federativo brasileiro. A partir das questões de agência e dos espaços para tomada de decisão local definidos nos desenhos institucionais das políticas, foi possível inferir que a autonomia municipal para tomar decisão sobre suas agendas pode ser capturada na visão do todo. Reforça-se o argumento presente na literatura de que é necessário diferenciar designação formal de responsabilidade e autonomia decisória como categorias analíticas distintas, mas refuta-se a generalização da ausência de autonomia decisória como regra para pensar os municípios. Portanto, sugere-se que é preciso analisar o que chamamos de agenda integral efetiva. É necessário olhar para todo o conjunto de políticas que compõem a agenda local para entender que os municípios não são todos iguais e que a agenda local não é padronizada. E partindo dessa premissa, sugerimos o conceito de *agenda total de execução local* relativo ao conjunto de questões que são priorizadas pelos governos municipais em decisões sobre execução dos gastos locais em políticas públicas em contraponto a uma *agenda de execução específica* que é o mais comum de se encontrar na literatura brasileira, mas que impõe limitações inferenciais.

Os resultados mostraram que há muita variação, tanto em termos de adoção, quanto em termos de priorização das políticas nas agendas dos municípios e esses cenários são ainda mais diversos quando analisamos características dos municípios, como o porte populacional. Portanto, o que resulta do exercício aqui desenvolvido é que há diferentes graus de autonomia decisória refletidos em distintas agendas. Como dito, para chegar a esses achados, partiu-se da premissa de que só seria possível pensar agenda nos municípios ao se olhar para o todo, e não somente para um conjunto de políticas. E, ao considerar o todo foi possível observar que há arenas muito distintas de atuação dos municípios.

Dessa forma, foi possível classificar a *agenda total de execução local* em três grupos internos, de acordo com o nível de poder de influência do governo federal e de autonomia dos governos locais exatamente para entendermos a capacidade do principal de determinar as ações dos agentes e como isso é balizado pelas arenas distintas. Esses grupos correspondem (1) às políticas que são fortemente induzidas pelo governo federal e cujo desenho institucional dá poder de coordenação à União, (2) às políticas que são menos reguladas e onde a atuação dos municípios acontece de forma mais autônoma e, por fim, (3) às políticas que são de competência preferencial dos estados e da União, nas quais os municípios não têm muita

participação. Esse agrupamento da *agenda total de execução local*, estratégia empírica de olhar para o todo da agenda executada pelos municípios, possibilitou uma análise da configuração geral da agenda local, identificando diferentes níveis de autonomia decisória, inferidos a partir dos diferentes níveis de variação na adoção e priorização das políticas pelos municípios.

As políticas que se caracterizam adoção por indução federal são marcadas por forte regulação que proporcionam alto poder de coordenação federal e, portanto, apresentam altas chances de adoção em praticamente todas as agendas locais. Além disso, essas são as políticas que compõem a maior parte do orçamento dos municípios e, portanto, são muito relevantes. Educação, saúde e assistência social apresentam pouquíssima variação na chance de adoção nas agendas locais, porém, variam bastante em termos de priorização. A enorme variação encontrada dentro dessas políticas é uma evidência observável de que, mesmo entre aquelas políticas que são mais fortemente reguladas e nas quais o governo federal tem forte poder de indução para que sejam adotadas pelos municípios, há espaço para autonomia municipal, em termos de sua priorização na agenda.

As relações de agência estabelecidas entre União e municípios nas políticas desse grupo são fortemente reguladas por instrumentos institucionais que conferem poder de coordenação ao *principal*. Os instrumentos de coordenação das políticas de educação, saúde e assistência social já foram amplamente analisados na literatura e, como já foi dito, eles estão baseados principalmente no financiamento e normatização. Esses dois fatores explicam muito o fato de essas políticas serem quase obrigatoriamente adotadas pelos municípios: há uma estrutura de financiamento muito bem estabelecida, há responsabilidades muito bem definidas, há pouco espaço para normatização local, pois as arenas decisórias estão no congresso nacional (para educação) e nos ministérios (para saúde e assistência). Mas, ainda assim, foi possível observar que os níveis de priorização dessas políticas nas agendas locais, mesmo que de forma mais tímida (para um número reduzido de municípios que aparecem com maior variação extrema). No caso da educação, por exemplo, foi possível encontrar municípios que operam na priorização mínima necessária, conforme estabelecido pelos instrumentos institucionais, ou, em outras palavras, apenas adotam a política, ao mesmo tempo é possível encontrar municípios que priorizam mais essa política, quase dobrando o orçamento mínimo previsto constitucionalmente. Isso também é um reflexo do espaço para autonomia decisória municipal que, apesar de bastante restrito para a opção de adotar ou não a política de educação, é um pouco menos restrito quando se trata da sua priorização.

Como esperado, quando tratamos das políticas de atuação autônoma do município, identificamos maior espaço para atuação autônoma, advindo de desenhos institucionais menos rígidos, que dão mais liberdade aos governos locais para tomada de decisão. Nesse grupo, composto por políticas como urbanismo, agricultura e saneamento, identificou-se uma maior variação tanto nas chances de adoção das políticas na agenda, na sua priorização. Essas políticas são responsáveis por uma parte ainda relevante do orçamento municipal, mesmo que comparativamente menor que as do primeiro grupo. No caso dessas políticas, os desenhos institucionais deixam espaço suficiente para que os municípios decidam se vão ou não as adotar em suas agendas e também em que medida elas vão ser priorizadas em maior ou menor intensidade. Esse espaço para autonomia decisória local é muito relevante pois, é possível inferir que, é no âmbito dessas políticas que os governos locais realmente atuam mais livremente, uma vez que não há tantas amarras institucionais que regulam as relações com a União e, portanto, é possível se beneficiar mais fortemente da assimetria informacional para adotar e priorizar as políticas de acordo com as configurações de cada município.

Finalmente, as políticas que são de competência prioritária de outros entes, mas que conformam a agenda dos municípios refletem a atuação não prioritária dos governos locais, por serem de competência de outros entes da federação. São políticas com menores chances de adoção, cuja priorização nas agendas varia muito e que têm os orçamentos municipais muito restritos. Isso significa que são políticas pouco relevantes na maior parte dos municípios e em suas agendas, mas, que nos informa muito sobre a possibilidade de atuação autônoma dos municípios, uma vez que mesmo não tendo a obrigação ou competência prioritária, em certos casos, adotam e priorizam essas políticas em suas agendas. Essa é uma outra face da autonomia local, que vai além delegação de funções e decisão pois, para essas políticas, a União não depende tanto da atuação dos governos locais como *agents* para fazer chegar bens e serviços à população.

Pensar adoção e priorização dentro dos três grupos constitutivos da *agenda total de execução local* nos permite entender melhor autonomia decisória local e agenda municipal. Para isso, utilizamos o *framework* analítico proporcionado pela teoria da agência para estruturar as relações intergovernamentais e identificar os problemas envolvidos na delegação de poder e decisão atribuído aos municípios desde 1988 e posteriores reformas institucionais que reforçaram o poder coordenador da União. Portanto, buscou-se compreender como a dinâmica institucional brasileira e os desenhos das políticas públicas proporcionam autonomia municipal para construção da agenda local, o que permitiu identificar empiricamente a agenda

local e, finalmente, determinar o que explica essa agenda local no Brasil. A assimetria informacional demonstra um papel relevante na definição dos espaços para autonomia decisória local, pois a variação é grande, mesmo que os instrumentos institucionais, que buscam regular as relações, estejam atuando para reduzir essas assimetrias e coordenar os governos locais. Logo, no âmbito das diferentes políticas, é possível encontrar diferentes espaços para autonomia decisória dos municípios.

Partimos para entender os determinantes da agenda local mobilizando teorias que remetem às capacidades estatais e à influência das demandas locais nas políticas públicas, substâncias concretas das informações próprias dos agentes locais. As capacidades municipais em termos de estrutura burocrática e fiscal são uma chave analítica já amplamente usada pela literatura para explorar eficiência da gestão local e implementação de diferentes políticas públicas. Já a dimensão da demanda faz parte de uma agenda de pesquisa ainda recente, cujos resultados têm demonstrado importante relevância. Buscam entender a interface entre as capacidades de entregar políticas e as configurações das populações locais, que requerem soluções específicas para problemas específicos. Nesse sentido, estruturou-se a hipótese central dessa tese: em diferentes contextos de poder de coordenação federal sobre as políticas e dadas os atuais desenhos estabelecidos para cada política pública, tanto as capacidades dos governos locais e quanto a demanda da população por políticas públicas específicas determinam a autonomia decisória municipal que reflete diretamente na conformação da agenda integral efetiva que aqui denominamos *agenda total de execução local*.

A partir dos resultados da modelagem multivariada múltipla de dados composicionais, foi possível analisar conjuntamente o efeito das capacidades e da demanda sobre a conformação geral desta *agenda total de execução local* via gastos municipais, levando em consideração a variação no nível de priorização de todas as políticas públicas simultaneamente. As análises sugerem que os municípios detêm maior autonomia decisória nas políticas do segundo grupo (cujo desenho institucional deixa mais espaço para assimetria informacional e atuação autônoma) principalmente quando suas burocracias são maiores e quando há maior capacidade fiscal. Além disso, a demanda local apresenta efeito variados sobre a priorização das diferentes políticas na agenda local.

Ao longo de toda a análise, reforçamos a característica composicional dos dados analisados e, por esse motivo, não é possível esperar que a relação das variáveis explicativas seja a mesma para todas as políticas. No caso das capacidades burocráticas, a relação com a priorização das políticas na agenda ficou mais evidente: quando os municípios têm estruturas

burocrática e fiscal mais bem estruturadas, é possível utilizar o poder de agenda local para priorizar as políticas cujos desenhos institucionais deixam mais espaço para autonomia decisória local. Já no caso da demanda, a dinâmica composicional fica ainda mais evidente: uma mesma variável influencia positiva e negativamente a chance de priorização de diferentes políticas na agenda local, como é o caso da urbanização. Para entender isso basta pensar na lógica de jogo de soma zero: como se aporta recursos em uma agenda, a outra agenda ficará descoberta; se uma demanda faz com que uma agenda suba, ela está necessariamente diminuindo sobrepujando demandas de outro campo de atuação. Por exemplo, o nível de urbanização da população, que está diretamente relacionado ao porte populacional dos municípios, importa de formas diferentes na priorização das diferentes políticas, independentemente se têm desenho institucionais que reforçam a coordenação federal ou que proporcionam maior autonomia local.

Entretanto, a limitada capacidade explicativa do modelo ainda deixa espaço para explorarmos outros possíveis determinantes. É necessário olhar para a agenda integral efetiva de forma completa, considerando todas as arenas de atuação dos municípios, com seus respectivos arranjos institucionais, relações intergovernamentais e, consequentemente, espaços para autonomia decisória. Apenas a partir dessa perspectiva será possível entender a atuação dos municípios, que apresenta muita variação. Eles têm diferentes capacidades fiscais e burocráticas, priorizam questões para atender às demandas de seus territórios e assim constroem suas agendas. A agenda local no Brasil é um fenômeno complexo cujos determinantes ainda merecem ser explorados.

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.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. v. 12.
- ADCOCK, R.; COLLIER, D. Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, Cambridge, n. 95, v. 3, p. 529-546, 2001.
- AITCHISON, J. *A Concise Guide to Compositional Data Analysis*. Argyll: [S.n], [S.d]. Disponível em: http://www.leg.ufpr.br/lib/exe/fetch.php/pessoais%3Aabtmartins%3Aa_concise_guide_to_compositional_data_analysis.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 2001.
- ALMEIDA, M. H. T.; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. IX, n. 1, p. 124-147, 2003.
- AMENTA, Edwin. State-centered and political institutional theory: retrospect and prospect. In: JANOSKI, T. et al. (Org.). *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Ann Arbor: University Of Michigan Press, 2001.
- AMORIM NETO, Octavio. O Executivo Federal, Centro de Gravidade do Sistema Político Brasileiro. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. P. 123-133.
- ANDRADE, L. A. G.; SANTOS, M. L. W. D. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAS, L.; CINTRA, A. O. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- ARAUJO, F. et al. Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 367-393, mar./abr. 2015.
- ARAÚJO, Victor; FLORES, Paulo. Competição eleitoral e ideologia partidária. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. *As políticas da política: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2019. p. 23-48.

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

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458 2002.

ARRETCHE, M. Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: O Difícil Equilíbrio entre Regulação, Responsabilidade e Autonomia. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

ARRETCHE, M.T.S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *Boletim Informativo Bibliográfico (BIB)*, n. 39, p. 3-40, 1995.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Fiocruz, 2012. P. 145-171.

BARROS, R. CARVALHO, M. MENDONÇA, R. Sobre as utilidades do cadastro único. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, n. 1414, IPEA, 2009.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 3, p. 345-370, jul.-set. 2015.

BAUMGARTNER, F. R., Jones; B. D.; Mortensen, P. B. Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 55–101). Westview Press, 2018

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAYER, N. M.; URANGA, P. R. R.; FOCHEZATTO, A. (2021). Política Municipal de Saneamento Básico e a ocorrência de doenças nos municípios brasileiros. urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 13, 2021.

BENDOR, J.; GLAZER, A.; HAMMOND, T. Theories of delegation. *Annual Review of Political Science*, San Mateo, v. 4, p. 235–269, 2001.

BICHIR, Renata Mirandola; SIMONI JUNIOR, Sérgio; PEREIRA, Guilherme. A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros In Lotta, G. (Org.), *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. p. 225 - 256.

BICHIR, R. M. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 1, p. 49-78, 2016.

BICHIR, R. Novas agendas, novos desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 104, mar. 2016.

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, 2020.

BICHIR, Renata M. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. 271 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user_files/noticias/ckeditor/Bichir_tese_rev.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.

BIRKLAND, Tomas A. *An introduction to the policy process*. New York, M.E. Shape, 2005.

BORJA, Patricia. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. *Saúde Soc.* São Paulo, v. 23, n. 2, p. 432-447, 2014.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 86, p. 1-9, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. 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*: seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 115, p. 1-3, 17 jun. 2005a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 5, p. 3-7, 8 jan. 2007.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 246-C, p. 1-11, 25 dez. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm. Acesso em: 11 set. 2022.

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*: seção 1, Brasília, DF, ano 128, n. 182, p. 18055-18059, 20 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 11 set. 2022.

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*: seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 233, p. 18769-18772, 8 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 134, n. 248, p. 27833-27841, 23 dez. 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano , n. 250, p. 28.442-28.444, 26 dez. 1996b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm. Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Norma Operacional Básica: NOB/RH/Suas. Brasília, 2005b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Norma Operacional Básica. 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Protocolo de Gestão Integrada*, 2009a. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*, 2009b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional - STN. *O que você precisa saber sobre as Transferências Fiscais da União - Princípios Básicos*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016.
- BROOKS, Clem; MANZA, Jeff. Social Policy Responsiveness in Developed Democracies. *American Sociological Review*, v. 71, p. 474-494, jun. 2006.
- BUCCHIANERI, P.; CARNEY, R; ENOS, R.; LAKEMAN, A.; MALINA, G. What explains local policy cleavages? Examining the policy preferences of public officials at the municipal level. *Social Science Quarterly*, n. 102, p. 2752–2760, 2021.
- CALDEIRA, Jorge. *História da riqueza no Brasil*. Rio de Janeiro: Sextante, 2017.
- CAPELLA, Ana Cláudia. *Formulação de Políticas Públicas*. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018.
- CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Catálogo de Teses e Dissertações. Brasília, DF: CAPES, c2016. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>. Acesso em: 11 set. 2022.
- CARDOSO, Adauto. Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação. In: ABIKO, A. K.; ORNSTEIN, S. W. *Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social*. Coletânea HABITARE/FINEP. - vol.1. São Paulo: FAUUSP, 2002.
- CARDOSO, Adauto; RIBEIRO, Luiz. Os municípios e as políticas habitacionais. In: ABIKO, A. K.; ORNSTEIN, S. W. *Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social*. Coletânea HABITARE/FINEP. - vol.1. São Paulo: FAUUSP, 2002.
- CARDOSO, Patrícia. *Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco legal urbanístico: subsídios para implementação nos estados e municípios - lei federal nº 11.124/05*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. 64 p.
- CARVALHO, Gregory. *Difusão de programas e políticas públicas nos municípios brasileiros: fatores explicativos e implementação pró-forma em processos coercitivos conduzidos pela esfera federal*. 2020. 284 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.
- CAVALCANTE, P. A competição eleitoral gera governos mais eficientes? Um estudo comparado das prefeituras no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1569-591, nov./dez. 2013.

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. Minding Weber more than ever? The impacts of State capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *Working Paper Series on Institutions and Economic Growth*: IPD WP12.UNU-MERIT. 2013. Disponível em: <<http://portal.unu.edu/news/7196>>. Acesso em: 11 set. 2022.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *UNU-Merit Working paper series*. 2013.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

CONNELL, A.; DENNY, E.; MARTIN, S. How can subnational governments develop and deliver distinctive policy agendas? *International Review of Administrative Sciences* [online], p. 1–17, 2021.

COSTA, Bruno Lazzarotti D.; PALOTTI, Pedro Lucas de M. Federalismo, Descentralização e o Novo Arranjo Institucional da Política de Assistência Social: lidando com problemas de coordenação e autonomia. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2013.

CRESWELL, John. *Research Design qualitative and quantitative approaches*. Sage publications, 1994.

D'ALBUQUERQUE, R.W. A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da Assistência Social dos municípios brasileiros. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2017.

D'ALBUQUERQUE, R.; SÁTYRO, N. A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 26, nº 2, maio-agosto, p. 246-282, 2020.

DE VAUS, David (Ed.). *Research design in social research*. Thousand Oaks (CA): Sage Publications, 2001.

DEARING, James W.; ROGERS, Everett M. *Agenda-setting*. Thousand Oaks, SAGE, 1996.

DIREITO, Denis.; KOGA, Natalia. Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1286-1306, set. - out. 2020.

DYE, Thomas R. Models of politics: some help in thinking about public policy. In: DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. 11. Ed. New Jersey: Prentice Hall. 2005. p. 11-30.

ESTRELLA, Juliana; RIBEIRO, Leandro. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 625-41, maio/jun. 2008.

ETZIONI, Amitai. Mixed-scanning: a 'third' approach to decision-making. *Public Administration Review*. Washington, D.C., v. 27, n. 5, p. 385-392, 1967.

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*, vol. 64, n° 5, p. 748-765, October 1999.

FERNANDES, Flávio C. *Federalismo, Políticas Sociais e Sistemas de Incentivo: O caso do Programa Bolsa Família (2006-2014)*. 2016. 170 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Org.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 361-386.

FRIENDLY, M.; SIGAL, M. Graphical methods for multivariate linear models in psychological research: An R tutorial. *The Quantitative Methods for Psychology*, v. 13, n. 1, p. 20-45, 2017. doi:10.20982/tqmp.13.1.p020.

GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro *et al.* Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 207-27, jan./fev. 2009.

GERRING, J. *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press, 2015.

GOMES, S. SILVA, A. OLIVEIRA, F. "Governos partidários e políticas educacionais no Brasil do século XXI: a eficácia da democracia. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. *As políticas da política: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2019. p. 23-48.

GOMES, Sandra. Fiscal powers to subnational governments: reassessing the concept of fiscal autonomy. *Regional and Federal Studies*, Essex, v. 22, n. 4, p. 387-406, 2012.

GOMES, Sandra. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 3, 2009, p. 659 a 690, 2009.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Ed.) Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. 85 p.

GOUVEIA, Andrea. Financiamento da educação e o município na federação brasileira. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 24, n. 3, p. 437-465, set./dez. 2008.

GRIN, E. J. *Rotas federativas para a promoção capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira*. 2016. 406 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 29, n. 77, 2021

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Ed.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 714 p.

GRIN, Eduardo José *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, set./dez. 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Governos locais: uma leitura introdutória*. Brasília: Enap, 2019.

HAGGARD, Stefan. The Reform of the State in Latin America. In: ANNUAL BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. 1995, Rio de Janeiro: *Annals* [...]. 12-13 junho, 1995 *apud* MELO, 1996.

HAIR, JUNIOR *et al.* *Multivariate Data Analysis*. 6ª edição. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2009.

HEDGE, David M.; SGICCHITANO, Michael J. The principal-agent model and regulatory federalism. *The Western Political Quarterly*, Salt Lake City, v. 44, n. 4, 1990.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Indicadores Sociais Municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010*. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica número 28. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2011. 151 p.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Portal*. Brasília, DF: IBGE, [s.d]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 11 set. 2022.

JACCOUD, Luciana de B. Família e assistência social no Brasil: uma análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu. *Anais* [...]. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2016. Trabalho ST24.

JACCOUD, Luciana. HADJAB, Patricia D. E.; CHAIBUB, Juliana R. Assistência Social e Segurança Alimentar: Entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal*. 2. ed. n. 17, v. 1. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2009.

JOHNSON, R. A.; WICHERN, D. W. *Applied Multivariate Statistical Analysis*. 6th Edition. Pearson, 2007.

JORDAN, M. M. Punctuations and Agendas: A New Look at Local Government Budget Expenditures. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 22, No. 3, p. 345–360, 2003.

KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política. Tradução de Lorena G Barberia, Patrick Silva e Gilmar Masiero. São Paulo: Bluscher, 2013

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1994.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Segunda edição. Nova York, Harper Collins College Publishers, 1995.

LANGSTROM, C. Comparing Multivariate Regression Methods For Compositional Data: Through Simulation Studies & Applications. Examensarbete, 15hp, VT 2017. Kandidatexamen i matematik, 180hp. Institutionen f or matematik och matematisk statistic.

LASWELL, H. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2012.

LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

LINDBLOM, Charles E. The science of “muddling through”. *Public Administration Review*. Washington, D.C., v, 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LOTTA, G.; GONÇALVES, R.; BITEMAN, M. Coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014.

LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, Vol. 16, No. 4, pp. 677-715, Jul., 1964.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 677-715, jul. 1964.

LUPIA, Arthur. Delegation of Power: Agency Theory. In: SMELSER, Neil J.; BALTES, Paul B. (Ed.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Oxford: Elsevier, 2001. p. 3375 - 3377.

MACHADO José Angelo. *Políticas públicas descentralizadas e problemas de coordenação: o caso do sistema único de saúde*. 2007. 377 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

MACHADO, J. A. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: apostas e armadilhas *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 433-457, 2008.

MACHADO, J. A. Padrões de Indução de Políticas Sociais por Meio de Transferências Intergovernamentais Condicionadas. *Teoria & Sociedade*, v. 19, n. 22.1, p. 191-218, 2014.

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. 61-82, 2015.

MACHADO, J. A.; QUARESMA, G.; ARAÚJO, C. E. L.. Municipal expenditures using own-source revenues and resilience of territorial inequalities in health. *Saúde Soc.* São Paulo, v.29, n.4, e190491, 2020.

MACHADO, José Angelo. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da teoria da agência. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 69, p. 57-84, 2018.

MAINWARING, Scott. Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1997.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 60, no 4, p. 1025-1058, 2017.

MARENCO, A.; CATE, L. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 29, n. 77, e001, 2021.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M.; JONER, W.. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *ver. Sociol. Polit.*, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017.
MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E.; FARIA C. A. P. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 25, n. 64, p. 3-21, 01 dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBjWzRzmHGNWfS8CSh8w/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 set. 2022.

MARTINS, A. Análise geoestatística de dados composicionais. 2010. 217 f. Tese (Doutorado em Ciências) - Centro de Estudos de Engenharia Civil Professor Inaldo Ayres Vieira, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/25054>. Acesso em: 11 set. 2022.

MARTINS, A. B. T. *et al.* Análise de Dados Composicionais Via Árvores de Regressão. 2009. n: XI Escola de Modelos de Regressão, 2009, Recife. XI Escola de Modelos de Regressão, 2008.

MATSUMOTO, Carlos E. H.; FRANCHINI, Matías; MAUAD, Ana C. E. *Município: Palco da Vida. A história do municipalismo brasileiro / Confederação Nacional de Municípios* – Brasília: CNM, 2012.

MELO, Marcos Andre. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48 n. 4, p. 845-889, 2005.

MENDES, C. C. Padrões regionais da despesa pública municipal no Brasil. *Texto para Discussão*, 2089 IPEA, 2015.

MENICUCCI, T.; D'ALBUQUERQUE, R. Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos. In: HELLER, L. *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz. Fiocruz, 2018.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; COSTA, Luciana Assis; MACHADO, José Angelo. Pacto pela saúde: aproximações e colisões na arena federativa. *Ciência & Saúde Coletiva*, [Online], v. 23, p. 29-40, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232018000100029&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 6 fev. 2021.

MILLER, Gary J. The political evolution of principal-agents model. *Annual Review of Political Science*, San Mateo, v. 8, p. 203-225, 2005.

MOE, Terry M. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, Hoboken, v. 28, p. 739-777, 1984.

MONTEIRO, D. FERREIRA, M. TEIXEIRA, K. Determinantes da Gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais. *Saúde Soc.*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 214-226, 2009.

MORTENSEN, P.; LOFTIS, M.; SEEBERG, H. Explaining Local Policy Agendas: Institutions, Problems, Elections and Actors. (Comparative Studies of Political Agendas) (p. 14). Springer International Publishing. Edição do Kindle. 2022.

NASCIMENTO, Anderson R.; GRIN, Eduardo. Poder local e gestão pública: dimensões para análises da governança municipal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, Recife, v. 6, n. 3, p. 3-20, dez. 2021.

NORRIS, Pippa. *Driving Democracy - Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge University Press, 2008.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (Ed.). *Federalism and the Welfare State: new world and European experiences*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

PAWLOWSKY-GLAHN, V.; EGOZCUE, J. J. Compositional data and their analysis: an introduction. In: BUCCIANTI, A.; MATEU-FIGUERAS, G.; PAWLOWSKY-GLAHN, V.

(Ed.). *Compositional Data Analysis in the Geosciences: From Theory to Practice*. Geological Society. London: Special Publications, 264, 2006. p. 1-10.

PEREIRA, Tatiana. HELLER, Leo. Planos municipais de saneamento básico: avaliação de 18 casos brasileiros. *Eng Sanit Ambient*, v. 20 n. 3, p. 395-404, jul./set. 2015.

PIERSON, Paul; LEIBFRIED, Stephan. (Ed.). *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: Brookings Institution, 1995.

PIRES, R. R. C. GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

POWER, T.; ZUCCO, C. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990–2005: A Research Communication. *Latin American Research Review*, Volume 44, Number 1, 2009, p. 218-246

PRADO, N. Abordagens para análise de dados composicionais. 2017. 84 f. Tese (Doutorado em Ciências) - Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2017. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11134/tde-17082017-155240/pt-br.php>. Acesso em: 11 set. 2022.

PRZEWORSKI, Adam. The State and the Citizen. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO. 1998, São Paulo: *Annais* [...]. 1998.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-Smith, Hank C. *Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach*. Oxford: Westview Press, 1993.

SAKURAI, S. N. Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990 – 2005 Via Dados em Painel. *Est. econ.*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, JANEIRO-MARÇO 2009.

SAMUELS, David. Concurrent Elections, Discordant Results. Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil. *Comparative Politics*, v. 33, n. 1, pp. 1-20, 2000.

SANTIN, J.; FLORES, D. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. *Revista Justiça do Direito*, v. 21, n. 1, 2012. <https://doi.org/10.5335/rjd.v21i1.2176>

SÁTYRO, N. Institutional Constraints, Parties and Political Competition in Brazilian States, 1987-2006. *Rev. cienc. polít.* Santiago, [online, v. 33, n. 3, p. 583-605, 2013.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 363-385, jun. 2018.

SÁTYRO, Natália. CUNHA, Eleonora. Projeto: *O papel da burocracia e das instâncias de articulação federativa nas políticas sociais: o caso do Sistema Único de Assistência Social*.

Projeto de Pesquisa apresentado como requisito para financiamento nos termos do CHAMADA MCTI-CNPq/MDS-SAGI N° 24/2013. 2013.

SÁTYRO, Natália; CUNHA, Eleonora. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, v. 25, p. 401-432, 2019.

SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. Análise de Impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na Redução da Desigualdade nos Estados Brasileiros 2004-2006. *Textos para Discussão*, Brasília, DF, n. 1435, IPEA. 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1435.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.

SÁTYRO, Natália; CUNHA, Eleonora; CAMPOS, Jarvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, nº 2, agosto, 2016.

SCHEEFFER, F.; FAVERI, D.; SILVA JUNIOR, E. A influência das ideologias partidárias nos gastos públicos em assistência social nas capitais brasileiras. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 25, n. 80, p. 1-21, 2020.

SCHIMIDT, M. G. When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research*, v. 30, p. 155-183, Sep. 1996.

SEGATO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. 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.

SEGATTO, Catarina I.; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21 n. 65 abr.-jun. 2016.

SHAPIRO, Susan. Agency theory, *Annual Review of Sociology*, San Mateo, v. 31, p. 263-284, 2005.

SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. *Portal*. Brasília, DF: SICONFI, [s.d.]. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf. Acesso em: 11 set. 2022.

SILVA, D. *et al.* Downs Vence Mais Uma Vez? Posicionamento Ideológico-Partidário nas Eleições 2012. *Revista Política Hoje*, Vol. 206, n. 22, n. 1, 2013.

SILVA, Josimar. *Difusão de planos municipais de mobilidade urbana: Mecanismos e condicionantes da formação de agenda governamental*. 2019. 173 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, v. 69. p. 99-118, 1955.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (Org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3 a 37.

SMITH, K.; LARIMER, C. *The Public Policy Theory Primer*. Westview Press, 2009.

SOARES, M. M.; CUNHA, E. P. Política de Assistência Social e Coordenação Federativa no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 67, p. 85-108, 2016.

SOARES, M.; MELO, B. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539-561, jul./ago. 2016.

SOARES, Márcia Miranda. Federalismo e desigualdades sociais no Brasil atual. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 5, n. 19, p. 143-175, jul./set. 2011.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália . O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. 1ed. Brasília: IPEA, v. 1, 2010. p. 25-56.

SOUZA, C. Federalismo e Capacidades Estatais: o papel do Estado-membro na política de assistência social. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; ELIAS, V. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2018. p. 269-298.

SOUZA, Celina. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cad. Saúde Pública*; n. 35, Sup. 2, 2019.

SOUZA, Celina. Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003.

SOUZA, Celina. Governo Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. São Paulo, Perspectiva, v. 18, n.2, p. 27-4, 2004.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

TITMUSS, R. M. Social Policy: an introduction. Allen & Unwin, London, 1974. 33-38.

TOMIO, Fabrício Ricardo L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 42, n. 0, p. 103-120, 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/5178>. Acesso em: 11 set. 2022.

TREISMAN, Daniel. *The Architecture of Government: rethinking political decentralization*. Forthcoming Cambridge University Press, Oct. 2006.

TSE - Tribunal Superior Eleitoral. *Portal*. Brasília, DF: TSE, [s.d]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/>. Acesso em: 11 set. 2022.

TSEBELIS, George. Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1997.

VAZQUEZ, Daniel 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.

VIDEIRA, R.; MATTOS, E. Ciclos políticos eleitorais e a interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros. *Economia Aplicada*, v. 15, n. 2, p. 259-286, 2011.

VIEIRA, ANA MARIA MACHADO. *A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007*. 2011. 200 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.

VIGODA, Eran. Are you being served? The responsiveness of public administration to citizens' demands: an empirical examination in Israel. *Public Administration*, v. 78, n. 1, p. 165-191, 2000.

WEAVER, K. R.; ROCKMAN, B. *Do Institutions Matter?* Washington, DC: Brookings Institution, 1993.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Ed. UnB. 1999.

WEBER, Max. Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da Burocracia*. Quarta Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1978.

ZAHARIADIS, Nikolaos (Org.). *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016.

APÊNDICE A

Resultados do Modelo Multivariado Múltiplo

SAÚDE	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-0.181	0.017	-10.646	0
Prop. Estatutários	0.0005	0.0002	3.082	0.002
Prop. Especialistas	0.00002	0.0003	0.086	0.932
Servidores per capita	0.244	0.206	1.184	0.236
Prop. Receita Tributária	-0.004	0.001	-3.649	0.0003
Prop. Receita Transferências	-0.001	0.001	-1.172	0.241
Qualidade da Gestão Fiscal	0.104	0.023	4.517	0.00001
Prop. Pobres	-0.002	0.001	-2.477	0.013
Prop. Crianças	-0.021	0.002	-8.953	0
Prop. Idosos	0.005	0.002	2.746	0.006
Taxa de Urbanização	0.001	0.0003	5.623	0.00000
Taxa de Desocupação	0.003	0.001	2.208	0.027
Taxa de Homicídios	0.0005	0.0002	2.391	0.017
Défict Habitacional	-0.001	0.001	-1.735	0.083
Prop. Domicílios Energia	-0.0004	0.001	-0.397	0.691
Partido Esquerda na Prefeitura	-0.002	0.008	-0.284	0.777
Competição Eleitoral	0.00000	0.0003	0.001	0.999
PIB per capita	-0.00002	0.0003	-0.053	0.958
Nordeste	-0.092	0.019	-4.889	0.00000
Sudeste	0.044	0.020	2.179	0.029
Sul	0.018	0.022	0.821	0.412
Centro-Oeste	0.092	0.021	4.401	0.00001
Residual standard error: 0.2182 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.4238, Adjusted R-squared: 0.4204				
F-statistic: 126.6 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

ASSISTÊNCIA SOCIAL	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-1.118	0.035	-31.743	0
Prop. Estatutários	0.0004	0.0003	1.159	0.247
Prop. Especialistas	0.002	0.001	3.335	0.001
Servidores per capita	3.696	0.428	8.635	0
Prop. Receita Tributária	-0.014	0.002	-6.925	0
Prop. Receita Transferências	0.001	0.001	0.894	0.372
Qualidade da Gestão Fiscal	-0.151	0.048	-3.158	0.002
Prop. Pobres	-0.001	0.001	-0.654	0.513
Prop. Crianças	0.0001	0.005	0.027	0.978
Prop. Idosos	0.009	0.004	2.286	0.022
Taxa de Urbanização	-0.003	0.001	-4.983	0.00000
Taxa de Desocupação	0.0002	0.003	0.083	0.934
Taxa de Homicídios	-0.0001	0.0004	-0.199	0.842
Défict Habitacional	-0.001	0.002	-0.783	0.434
Prop. Domicílios Energia	-0.002	0.002	-1.031	0.303
Partido Esquerda na Prefeitura	0.002	0.016	0.107	0.915
Competição Eleitoral	0.001	0.001	1.384	0.166
PIB per capita	0.001	0.001	1.716	0.086
Nordeste	-0.313	0.039	-7.995	0
Sudeste	-0.196	0.042	-4.687	0.00000
Sul	-0.072	0.046	-1.587	0.113
Centro-Oeste	0.111	0.044	2.543	0.011
Residual standard error: 0.4527 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.1979, Adjusted R-squared: 0.1933				
F-statistic: 42.49 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

URBANISMO	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-1.598	0.064	-24.912	0
Prop. Estatutários	-0.0004	0.001	-0.720	0.472
Prop. Especialistas	-0.003	0.001	-3.395	0.001
Servidores per capita	2.333	0.779	2.994	0.003
Prop. Receita Tributária	0.011	0.004	2.926	0.003
Prop. Receita Transferências	0.005	0.002	2.383	0.017
Qualidade da Gestão Fiscal	0.756	0.087	8.697	0
Prop. Pobres	0.002	0.002	0.650	0.515
Prop. Crianças	-0.0002	0.009	-0.025	0.980
Prop. Idosos	-0.014	0.008	-1.925	0.054
Taxa de Urbanização	0.009	0.001	9.382	0
Taxa de Desocupação	0.009	0.005	1.708	0.088
Taxa de Homicídios	-0.0001	0.001	-0.096	0.924
Défict Habitacional	-0.010	0.003	-3.393	0.001
Prop. Domicílios Energia	0.004	0.004	1.074	0.283
Partido Esquerda na Prefeitura	-0.049	0.030	-1.648	0.099
Competição Eleitoral	0.0005	0.001	0.409	0.683
PIB per capita	-0.002	0.001	-1.980	0.048
Nordeste	0.413	0.071	5.780	0
Sudeste	0.468	0.076	6.151	0
Sul	0.214	0.083	2.576	0.010
Centro-Oeste	0.264	0.079	3.325	0.001
Residual standard error: 0.8243 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.1345, Adjusted R-squared: 0.1295				
F-statistic: 26.76 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

LAZER	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-1.635	0.079	-20.584	0
Prop. Estatutários	0.001	0.001	1.162	0.245
Prop. Especialistas	0.005	0.001	4.002	0.0001
Servidores per capita	4.619	0.965	4.785	0.00000
Prop. Receita Tributária	0.019	0.004	4.131	0.00004
Prop. Receita Transferências	0.007	0.002	2.704	0.007
Qualidade da Gestão Fiscal	0.476	0.108	4.421	0.00001
Prop. Pobres	-0.017	0.003	-5.490	0.00000
Prop. Crianças	0.013	0.011	1.195	0.232
Prop. Idosos	-0.020	0.009	-2.119	0.034
Taxa de Urbanização	0.004	0.001	3.291	0.001
Taxa de Desocupação	-0.004	0.007	-0.567	0.571
Taxa de Homicídios	-0.003	0.001	-3.184	0.001
Défict Habitacional	-0.007	0.004	-1.858	0.063
Prop. Domicílios Energia	0.005	0.005	1.065	0.287
Partido Esquerda na Prefeitura	-0.080	0.037	-2.162	0.031
Competição Eleitoral	0.002	0.001	1.303	0.193
PIB per capita	0.002	0.001	1.060	0.289
Nordeste	0.361	0.088	4.088	0.00004
Sudeste	0.322	0.094	3.418	0.001
Sul	0.085	0.103	0.828	0.408
Centro-Oeste	0.180	0.098	1.837	0.066
Residual standard error: 1.021 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.143, Adjusted R-squared: 0.138				
F-statistic: 28.74 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

CULTURA	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-1.996	0.096	-20.733	0
Prop. Estatutários	-0.001	0.001	-0.564	0.573
Prop. Especialistas	0.0004	0.001	0.238	0.812
Servidores per capita	-2.813	1.170	-2.403	0.016
Prop. Receita Tributária	0.023	0.005	4.205	0.00003
Prop. Receita Transferências	-0.003	0.003	-0.877	0.381
Qualidade da Gestão Fiscal	0.187	0.130	1.437	0.151
Prop. Pobres	0.010	0.004	2.679	0.007
Prop. Crianças	-0.001	0.013	-0.072	0.943
Prop. Idosos	0.005	0.011	0.470	0.638
Taxa de Urbanização	0.006	0.001	3.680	0.0002
Taxa de Desocupação	0.007	0.008	0.898	0.369
Taxa de Homicídios	0.001	0.001	0.511	0.609
Défict Habitacional	0.010	0.004	2.332	0.020
Prop. Domicílios Energia	-0.013	0.006	-2.207	0.027
Partido Esquerda na Prefeitura	0.020	0.045	0.440	0.660
Competição Eleitoral	-0.001	0.002	-0.597	0.551
PIB per capita	0.009	0.002	5.016	0.00000
Nordeste	1.035	0.107	9.659	0
Sudeste	0.676	0.114	5.916	0
Sul	0.069	0.125	0.553	0.580
Centro-Oeste	-0.431	0.119	-3.624	0.0003
Residual standard error: 1.238 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.1902, Adjusted R-squared: 0.1855				
F-statistic: 40.45 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

AGRICULTURA	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-1.407	0.110	-12.806	0
Prop. Estatutários	-0.00003	0.001	-0.033	0.973
Prop. Especialistas	0.002	0.002	1.273	0.203
Servidores per capita	2.931	1.335	2.196	0.028
Prop. Receita Tributária	-0.083	0.006	-13.348	0
Prop. Receita Transferências	0.004	0.003	1.319	0.187
Qualidade da Gestão Fiscal	0.444	0.149	2.981	0.003
Prop. Pobres	-0.001	0.004	-0.326	0.745
Prop. Crianças	0.004	0.015	0.255	0.799
Prop. Idosos	0.021	0.013	1.640	0.101
Taxa de Urbanização	-0.015	0.002	-8.632	0
Taxa de Desocupação	-0.029	0.009	-3.170	0.002
Taxa de Homicídios	-0.0001	0.001	-0.097	0.923
Défict Habitacional	-0.024	0.005	-4.897	0.00000
Prop. Domicílios Energia	-0.014	0.007	-2.151	0.032
Partido Esquerda na Prefeitura	-0.135	0.051	-2.649	0.008
Competição Eleitoral	-0.005	0.002	-2.701	0.007
PIB per capita	-0.004	0.002	-2.151	0.032
Nordeste	-0.754	0.122	-6.171	0
Sudeste	-0.757	0.130	-5.807	0
Sul	0.156	0.142	1.099	0.272
Centro-Oeste	-0.535	0.136	-3.938	0.0001
Residual standard error: 1.412 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.3397, Adjusted R-squared: 0.3359				
F-statistic: 88.6 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

TRANSPORTE	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-2.119	0.147	-14.411	0
Prop. Estatutários	0.003	0.001	2.125	0.034
Prop. Especialistas	-0.003	0.002	-1.428	0.153
Servidores per capita	0.380	1.787	0.212	0.832
Prop. Receita Tributária	-0.042	0.008	-5.002	0.00000
Prop. Receita Transferências	0.021	0.004	4.650	0.00000
Qualidade da Gestão Fiscal	0.699	0.199	3.508	0.0005
Prop. Pobres	-0.009	0.006	-1.594	0.111
Prop. Crianças	-0.067	0.020	-3.253	0.001
Prop. Idosos	0.001	0.017	0.038	0.970
Taxa de Urbanização	-0.020	0.002	-8.914	0
Taxa de Desocupação	-0.043	0.012	-3.509	0.0005
Taxa de Homicídios	-0.002	0.002	-0.967	0.334
Défict Habitacional	0.022	0.007	3.222	0.001
Prop. Domicílios Energia	0.019	0.009	2.132	0.033
Partido Esquerda na Prefeitura	-0.058	0.068	-0.850	0.396
Competição Eleitoral	0.002	0.003	0.904	0.366
PIB per capita	-0.00003	0.003	-0.010	0.992
Nordeste	-1.477	0.164	-9.025	0
Sudeste	-0.233	0.175	-1.334	0.182
Sul	0.504	0.190	2.646	0.008
Centro-Oeste	0.934	0.182	5.136	0.00000
Residual standard error: 1.89 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.3161, Adjusted R-squared: 0.3121				
F-statistic: 79.58 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

GESTÃO AMBIENTAL	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-1.498	0.142	-10.571	0
Prop. Estatutários	0.002	0.001	1.772	0.077
Prop. Especialistas	-0.001	0.002	-0.238	0.812
Servidores per capita	-0.029	1.722	-0.017	0.987
Prop. Receita Tributária	0.051	0.008	6.350	0
Prop. Receita Transferências	-0.008	0.004	-1.793	0.073
Qualidade da Gestão Fiscal	0.0004	0.192	0.002	0.998
Prop. Pobres	0.006	0.005	1.175	0.240
Prop. Crianças	-0.001	0.020	-0.034	0.973
Prop. Idosos	0.016	0.017	0.952	0.341
Taxa de Urbanização	0.007	0.002	3.136	0.002
Taxa de Desocupação	0.018	0.012	1.547	0.122
Taxa de Homicídios	0.005	0.002	3.493	0.0005
Défict Habitacional	0.007	0.006	1.127	0.260
Prop. Domicílios Energia	-0.011	0.008	-1.310	0.190
Partido Esquerda na Prefeitura	0.181	0.066	2.749	0.006
Competição Eleitoral	-0.002	0.003	-0.882	0.378
PIB per capita	0.004	0.003	1.633	0.103
Nordeste	-1.573	0.158	-9.977	0
Sudeste	-1.232	0.168	-7.327	0
Sul	-0.779	0.183	-4.248	0.00002
Centro-Oeste	-1.046	0.175	-5.971	0
Residual standard error: 1.821 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.118, Adjusted R-squared: 0.1128				
F-statistic: 23.03 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

SANEAMENTO	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-2.980	0.175	-17.065	0
Prop. Estatutários	-0.002	0.002	-1.162	0.245
Prop. Especialistas	-0.001	0.003	-0.499	0.618
Servidores per capita	-5.254	2.123	-2.475	0.013
Prop. Receita Tributária	-0.042	0.010	-4.289	0.00002
Prop. Receita Transferências	-0.050	0.005	-9.439	0
Qualidade da Gestão Fiscal	0.909	0.237	3.843	0.0001
Prop. Pobres	0.021	0.007	3.123	0.002
Prop. Crianças	-0.113	0.024	-4.650	0.00000
Prop. Idosos	-0.028	0.021	-1.383	0.167
Taxa de Urbanização	0.002	0.003	0.603	0.546
Taxa de Desocupação	-0.052	0.014	-3.605	0.0003
Taxa de Homicídios	-0.001	0.002	-0.578	0.563
Défict Habitacional	0.043	0.008	5.365	0.00000
Prop. Domicílios Energia	0.032	0.010	3.037	0.002
Partido Esquerda na Prefeitura	0.131	0.081	1.606	0.108
Competição Eleitoral	0.003	0.003	0.905	0.365
PIB per capita	0.005	0.003	1.529	0.126
Nordeste	0.167	0.194	0.857	0.391
Sudeste	0.410	0.207	1.980	0.048
Sul	-0.486	0.226	-2.151	0.032
Centro-Oeste	-0.638	0.216	-2.957	0.003
Residual standard error: 2.245 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.08333, Adjusted R-squared: 0.07801				
F-statistic: 15.65 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

INDÚSTRIA	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-3.413	0.116	-29.440	0
Prop. Estatutários	-0.001	0.001	-0.642	0.521
Prop. Especialistas	0.002	0.002	1.302	0.193
Servidores per capita	-0.091	1.409	-0.065	0.948
Prop. Receita Tributária	-0.050	0.007	-7.640	0
Prop. Receita Transferências	0.009	0.004	2.520	0.012
Qualidade da Gestão Fiscal	0.480	0.157	3.057	0.002
Prop. Pobres	-0.006	0.004	-1.329	0.184
Prop. Crianças	-0.012	0.016	-0.759	0.448
Prop. Idosos	0.001	0.014	0.070	0.944
Taxa de Urbanização	0.004	0.002	2.280	0.023
Taxa de Desocupação	-0.007	0.010	-0.718	0.473
Taxa de Homicídios	-0.0003	0.001	-0.239	0.811
Défict Habitacional	0.002	0.005	0.347	0.728
Prop. Domicílios Energia	-0.001	0.007	-0.090	0.928
Partido Esquerda na Prefeitura	-0.130	0.054	-2.407	0.016
Competição Eleitoral	0.008	0.002	3.766	0.0002
PIB per capita	-0.003	0.002	-1.414	0.158
Nordeste	0.152	0.129	1.176	0.240
Sudeste	-0.173	0.138	-1.257	0.209
Sul	1.285	0.150	8.559	0
Centro-Oeste	0.609	0.143	4.251	0.00002
Residual standard error: 1.49 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.1933, Adjusted R-squared: 0.1886				
F-statistic: 41.25 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

TRABALHO	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-3.370	0.133	-25.408	0
Prop. Estatutários	0.003	0.001	2.684	0.007
Prop. Especialistas	-0.0002	0.002	-0.113	0.910
Servidores per capita	7.685	1.612	4.768	0.00000
Prop. Receita Tributária	0.010	0.007	1.375	0.169
Prop. Receita Transferências	0.003	0.004	0.633	0.527
Qualidade da Gestão Fiscal	-0.602	0.180	-3.350	0.001
Prop. Pobres	0.010	0.005	2.037	0.042
Prop. Crianças	-0.004	0.018	-0.213	0.831
Prop. Idosos	0.041	0.016	2.603	0.009
Taxa de Urbanização	0.005	0.002	2.550	0.011
Taxa de Desocupação	0.029	0.011	2.609	0.009
Taxa de Homicídios	0.002	0.001	1.561	0.119
Déficit Habitacional	-0.014	0.006	-2.329	0.020
Prop. Domicílios Energia	0.002	0.008	0.260	0.795
Partido Esquerda na Prefeitura	0.083	0.062	1.339	0.181
Competição Eleitoral	0.002	0.002	0.743	0.457
PIB per capita	-0.001	0.002	-0.488	0.626
Nordeste	-0.331	0.148	-2.240	0.025
Sudeste	-0.104	0.157	-0.658	0.510
Sul	-0.007	0.172	-0.043	0.966
Centro-Oeste	0.800	0.164	4.878	0.00000
Residual standard error: 1.705 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.05181, Adjusted R-squared: 0.0463				
F-statistic: 9.408 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

ENERGIA	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-3.621	0.165	-21.987	0
Prop. Estatutários	0.002	0.002	1.333	0.183
Prop. Especialistas	-0.002	0.003	-0.686	0.493
Servidores per capita	2.688	2.002	1.343	0.179
Prop. Receita Tributária	-0.045	0.009	-4.803	0.00000
Prop. Receita Transferências	0.015	0.005	2.925	0.003
Qualidade da Gestão Fiscal	-0.733	0.223	-3.285	0.001
Prop. Pobres	0.004	0.006	0.589	0.556
Prop. Crianças	-0.015	0.023	-0.640	0.522
Prop. Idosos	0.021	0.019	1.083	0.279
Taxa de Urbanização	-0.006	0.003	-2.427	0.015
Taxa de Desocupação	0.008	0.014	0.566	0.571
Taxa de Homicídios	-0.0003	0.002	-0.142	0.887
Défict Habitacional	0.022	0.007	2.941	0.003
Prop. Domicílios Energia	0.001	0.010	0.076	0.939
Partido Esquerda na Prefeitura	-0.057	0.077	-0.737	0.461
Competição Eleitoral	-0.004	0.003	-1.399	0.162
PIB per capita	-0.007	0.003	-2.320	0.020
Nordeste	-0.153	0.183	-0.836	0.403
Sudeste	-0.040	0.195	-0.205	0.838
Sul	0.274	0.213	1.284	0.199
Centro-Oeste	0.728	0.204	3.575	0.0004
Residual standard error: 2.117 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.1011, Adjusted R-squared: 0.09586				
F-statistic: 19.36 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

HABITAÇÃO	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-2.655	0.133	-19.920	0
Prop. Estatutários	0.001	0.001	0.406	0.685
Prop. Especialistas	0.005	0.002	2.548	0.011
Servidores per capita	8.536	1.620	5.271	0.00000
Prop. Receita Tributária	0.016	0.008	2.106	0.035
Prop. Receita Transferências	-0.001	0.004	-0.211	0.833
Qualidade da Gestão Fiscal	0.556	0.181	3.082	0.002
Prop. Pobres	0.007	0.005	1.432	0.152
Prop. Crianças	0.014	0.019	0.731	0.465
Prop. Idosos	0.022	0.016	1.416	0.157
Taxa de Urbanização	0.008	0.002	3.741	0.0002
Taxa de Desocupação	-0.0003	0.011	-0.029	0.977
Taxa de Homicídios	0.001	0.001	0.494	0.621
Déficit Habitacional	-0.011	0.006	-1.869	0.062
Prop. Domicílios Energia	0.004	0.008	0.528	0.598
Partido Esquerda na Prefeitura	0.137	0.062	2.211	0.027
Competição Eleitoral	0.008	0.002	3.573	0.0004
PIB per capita	0.005	0.002	1.963	0.050
Nordeste	-0.169	0.148	-1.138	0.255
Sudeste	-0.217	0.158	-1.371	0.171
Sul	0.200	0.173	1.156	0.248
Centro-Oeste	-0.010	0.165	-0.060	0.952
Residual standard error: 1.713 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.04442, Adjusted R-squared: 0.03887				
F-statistic: 8.005 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

SEGURANÇA PÚBLICA	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-3.724	0.137	-27.225	0
Prop. Estatutários	0.002	0.001	1.837	0.066
Prop. Especialistas	0.001	0.002	0.338	0.735
Servidores per capita	-0.568	1.662	-0.342	0.732
Prop. Receita Tributária	0.077	0.008	9.996	0
Prop. Receita Transferências	-0.006	0.004	-1.433	0.152
Qualidade da Gestão Fiscal	-0.675	0.185	-3.643	0.0003
Prop. Pobres	0.010	0.005	1.903	0.057
Prop. Crianças	-0.049	0.019	-2.594	0.010
Prop. Idosos	-0.041	0.016	-2.573	0.010
Taxa de Urbanização	0.009	0.002	4.222	0.00002
Taxa de Desocupação	0.002	0.011	0.212	0.832
Taxa de Homicídios	-0.002	0.002	-1.164	0.245
Défict Habitacional	0.009	0.006	1.406	0.160
Prop. Domicílios Energia	0.006	0.008	0.675	0.500
Partido Esquerda na Prefeitura	-0.026	0.064	-0.401	0.689
Competição Eleitoral	-0.001	0.002	-0.444	0.657
PIB per capita	0.004	0.003	1.657	0.098
Nordeste	0.055	0.152	0.359	0.720
Sudeste	1.028	0.162	6.335	0
Sul	1.034	0.177	5.838	0
Centro-Oeste	0.645	0.169	3.816	0.0001
Residual standard error: 1.758 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.1853, Adjusted R-squared: 0.1806				
F-statistic: 39.17 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

COMÉRCIO E SERVIÇOS	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-2.756	0.145	-19.003	0
Prop. Estatutários	-0.002	0.001	-1.660	0.097
Prop. Especialistas	0.002	0.002	1.059	0.289
Servidores per capita	5.944	1.762	3.373	0.001
Prop. Receita Tributária	0.045	0.008	5.465	0.00000
Prop. Receita Transferências	-0.012	0.004	-2.668	0.008
Qualidade da Gestão Fiscal	-0.088	0.196	-0.449	0.653
Prop. Pobres	-0.013	0.006	-2.298	0.022
Prop. Crianças	0.014	0.020	0.697	0.486
Prop. Idosos	0.059	0.017	3.492	0.0005
Taxa de Urbanização	0.001	0.002	0.604	0.546
Taxa de Desocupação	0.017	0.012	1.458	0.145
Taxa de Homicídios	0.003	0.002	1.763	0.078
Défict Habitacional	-0.005	0.007	-0.819	0.413
Prop. Domicílios Energia	-0.009	0.009	-1.044	0.296
Partido Esquerda na Prefeitura	-0.028	0.067	-0.419	0.675
Competição Eleitoral	-0.005	0.003	-1.763	0.078
PIB per capita	0.0001	0.003	0.029	0.976
Nordeste	0.222	0.161	1.377	0.169
Sudeste	-0.413	0.172	-2.402	0.016
Sul	-0.010	0.188	-0.051	0.959
Centro-Oeste	-0.221	0.179	-1.233	0.218
Residual standard error: 1.864 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.07166, Adjusted R-squared: 0.06627				
F-statistic: 13.29 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

DIREITO DA CIDADANIA	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-3.095	0.101	-30.510	0
Prop. Estatutários	-0.00001	0.001	-0.013	0.990
Prop. Especialistas	-0.0001	0.002	-0.040	0.968
Servidores per capita	7.048	1.233	5.718	0
Prop. Receita Tributária	0.006	0.006	1.130	0.258
Prop. Receita Transferências	0.005	0.003	1.741	0.082
Qualidade da Gestão Fiscal	-0.494	0.137	-3.594	0.0003
Prop. Pobres	-0.005	0.004	-1.171	0.242
Prop. Crianças	0.014	0.014	1.001	0.317
Prop. Idosos	0.018	0.012	1.499	0.134
Taxa de Urbanização	-0.001	0.002	-0.321	0.748
Taxa de Desocupação	0.009	0.008	1.046	0.296
Taxa de Homicídios	0.001	0.001	1.098	0.272
Défict Habitacional	-0.007	0.005	-1.603	0.109
Prop. Domicílios Energia	0.005	0.006	0.809	0.419
Partido Esquerda na Prefeitura	0.061	0.047	1.302	0.193
Competição Eleitoral	0.004	0.002	2.207	0.027
PIB per capita	-0.008	0.002	-4.242	0.00002
Nordeste	0.034	0.113	0.302	0.762
Sudeste	-0.436	0.120	-3.621	0.0003
Sul	-0.084	0.131	-0.643	0.521
Centro-Oeste	-0.044	0.125	-0.347	0.729
Residual standard error: 1.304 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.06519, Adjusted R-squared: 0.05976				
F-statistic: 12.01 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

LEGISLATIVA	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	2.613	0.098	26.760	0
Prop. Estatutários	-0.001	0.001	-1.060	0.289
Prop. Especialistas	-0.001	0.002	-0.953	0.341
Servidores per capita	0.894	1.187	0.753	0.451
Prop. Receita Tributária	0.015	0.006	2.743	0.006
Prop. Receita Transferências	-0.010	0.003	-3.389	0.001
Qualidade da Gestão Fiscal	-0.981	0.132	-7.413	0
Prop. Pobres	-0.009	0.004	-2.483	0.013
Prop. Crianças	0.006	0.014	0.439	0.661
Prop. Idosos	0.003	0.011	0.223	0.823
Taxa de Urbanização	-0.004	0.002	-2.809	0.005
Taxa de Desocupação	0.039	0.008	4.822	0.00000
Taxa de Homicídios	0.002	0.001	1.428	0.153
Défict Habitacional	-0.079	0.004	-17.845	0
Prop. Domicílios Energia	0.017	0.006	2.937	0.003
Partido Esquerda na Prefeitura	-0.001	0.045	-0.013	0.989
Competição Eleitoral	-0.004	0.002	-2.062	0.039
PIB per capita	0.004	0.002	2.447	0.014
Nordeste	-0.182	0.109	-1.677	0.094
Sudeste	-0.521	0.116	-4.493	0.00001
Sul	-1.407	0.126	-11.128	0
Centro-Oeste	-0.329	0.121	-2.724	0.006
Residual standard error: 1.255 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.1956, Adjusted R-squared: 0.191				
F-statistic: 41.88 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

ADMINISTRATIVA	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	3.804	0.048	79.976	0
Prop. Estatutários	-0.0004	0.0004	-0.913	0.361
Prop. Especialistas	-0.001	0.001	-1.253	0.210
Servidores per capita	1.207	0.578	2.088	0.037
Prop. Receita Tributária	0.012	0.003	4.480	0.00001
Prop. Receita Transferências	-0.001	0.001	-0.523	0.601
Qualidade da Gestão Fiscal	-0.822	0.064	-12.760	0
Prop. Pobres	-0.010	0.002	-5.352	0.00000
Prop. Crianças	0.040	0.007	5.984	0
Prop. Idosos	0.020	0.006	3.565	0.0004
Taxa de Urbanização	-0.002	0.001	-2.121	0.034
Taxa de Desocupação	0.029	0.004	7.517	0
Taxa de Homicídios	0.001	0.001	1.805	0.071
Défict Habitacional	-0.0004	0.002	-0.166	0.868
Prop. Domicílios Energia	-0.001	0.003	-0.368	0.713
Partido Esquerda na Prefeitura	0.047	0.022	2.108	0.035
Competição Eleitoral	-0.001	0.001	-1.342	0.180
PIB per capita	0.002	0.001	1.868	0.062
Nordeste	0.087	0.053	1.648	0.099
Sudeste	-0.241	0.056	-4.265	0.00002
Sul	-0.267	0.062	-4.341	0.00001
Centro-Oeste	-0.224	0.059	-3.805	0.0001
Residual standard error: 0.6113 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.1906, Adjusted R-squared: 0.1859				
F-statistic: 40.54 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				

PREVIDÊNCIA	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
Intercepto	-0.199	0.206	-0.966	0.334
Prop. Estatutários	0.022	0.002	11.182	0
Prop. Especialistas	-0.003	0.003	-1.081	0.280
Servidores per capita	-7.628	2.506	-3.043	0.002
Prop. Receita Tributária	-0.109	0.012	-9.379	0
Prop. Receita Transferências	-0.117	0.006	-18.751	0
Qualidade da Gestão Fiscal	-0.151	0.279	-0.542	0.588
Prop. Pobres	0.036	0.008	4.576	0.00000
Prop. Crianças	-0.003	0.029	-0.122	0.903
Prop. Idosos	0.071	0.024	2.938	0.003
Taxa de Urbanização	0.017	0.003	5.456	0.00000
Taxa de Desocupação	-0.016	0.017	-0.927	0.354
Taxa de Homicídios	0.005	0.002	2.186	0.029
Défict Habitacional	-0.024	0.009	-2.578	0.010
Prop. Domicílios Energia	-0.059	0.012	-4.777	0.00000
Partido Esquerda na Prefeitura	-0.127	0.096	-1.328	0.184
Competição Eleitoral	-0.006	0.004	-1.553	0.120
PIB per capita	0.002	0.004	0.637	0.524
Nordeste	-0.644	0.230	-2.804	0.005
Sudeste	0.325	0.245	1.326	0.185
Sul	-0.893	0.267	-3.344	0.001
Centro-Oeste	1.043	0.255	4.092	0.00004
Residual standard error: 2.651 on 3616 degrees of freedom (1308 observations deleted due to missingness)				
Multiple R-squared: 0.2055, Adjusted R-squared: 0.2009				
F-statistic: 44.53 on 21 and 3616 DF, p-value: < 2.2e-16				