



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

FIDEL PARENTE DE ALENCAR PIMENTEL

**DIFUSÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA
AGRICULTURA FAMILIAR ENTRE OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Recife
2019

FIDEL PARENTE DE ALENCAR PIMENTEL

**DIFUSÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA
AGRICULTURA FAMILIAR ENTRE OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Democracia e Instituições

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Mariana Batista da Silva

Recife

2019

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

P644d Pimentel, Fidel Parente de Alencar.

Difusão do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar entre os municípios brasileiros / Fidel Parente de Alencar Pimentel. – 2019.

87 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mariana Batista da Silva.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2019.

Inclui referências.

1. Ciência Política. 2. Política pública. 3. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. 4. Desenvolvimento rural. 5. Brasil – Municípios. I. Silva, Mariana Batista da (Orientadora). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

(BCFCH2020-071)

FÍDEL PARENTE DE ALENCAR PIMENTEL

**DIFUSÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA
FAMILIAR ENTRE OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 28/08/2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Mariana Batista da Silva (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Elia Elisa Cia Alves (Examinadora Externa)

Universidade Federal da Paraíba

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, incluindo professores e colegas, por quem fui apresentado, ao longo dos últimos anos, a formas e estratégias de pesquisa acadêmica que desconhecia e me fizeram perceber uma imensa direção de novas possibilidades. Agradeço também à minha orientadora, Mariana Batista e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, a CAPES, por confiar sobretudo na nossa capacidade de aprendizado, para emprendermos o desafio de executar um projeto de pesquisa.

Agradeço ainda a todos que, de diferentes formas, foram importantes e sem os quais a conclusão desse trabalho teria sido ainda mais sofrível e enfadonha: à querida turma do mestrado; aos familiares; aos meus indispensáveis amigos, Igor Bandim, André Brito, Thiago Henrique, Hugo Tiburtino, entre tantos outros; aos meus pais e irmão, Sebastião, Fátima e Geraldo; à minha companheira, Andreza Leite. Agradeço a todos pelo suporte nos piores momentos, pela presença e pelo companheirismo, que não me faltaram.

RESUMO

Quais fatores determinam a difusão de políticas públicas pelo território brasileiro? Para avançar na resposta a essa pergunta, empreendemos a presente investigação baseando-nos em duas linhas de pesquisa da ciência política: a de difusão de e a da descentralização de políticas públicas no federalismo brasileiro. Em primeiro lugar nos perguntamos acerca dos limites dos conceitos em questão e como se dá a investigação acadêmica no Brasil. Para isso, realizamos, no capítulo dois, uma revisão bibliográfica a partir de termos chave. Nela buscamos compreender o estado da pesquisa sobre difusão de políticas públicas no federalismo brasileiro. No capítulo seguinte, tratamos de aproximar as duas literaturas mencionadas com a finalidade de identificar como elas se aproximam e propor uma abordagem mais completa para estudos de caso, de modo que permita compará-los. Apresentamos assim o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar e, no capítulo três aprofundamos a investigação do seu caso. Realizamos uma análise de sobrevivência com a metodologia de Event History Analysis a partir das adoções ao programa nos municípios brasileiros. Buscamos identificar indícios de sua difusão determinada pela demanda das comunidades beneficiárias, por estratégias político-eleitorais, pelas capacidades burocráticas dos municípios, ou por interações regionais que potencializem sua probabilidade de adoção.

Palavras chave: Políticas públicas. Difusão. Descentralização. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Event history analysis.

ABSTRACT

Which factors determine the spread of public policies throughout the Brazilian territory? To advance the answer to this question, we undertook the present investigation based on two branches of political science research: the diffusion studies and the decentralization of public policies in Brazilian federalism. In first place we ask about the limits of the concepts considered and about the state of the Brazilian academic research in these fields. Aiming at answering those, in chapter two we undertake a literature review based on key terms. We look for academic production on subnational policy diffusion in Brazil at three scholar research repositories. In the next chapter, we bring the two mentioned literatures together in order to identify how they approach each other and to propose a more complete approach to case studies so they can be compared. We then introduce the Family Farming Food Acquisition Program, and in chapter three we delve deeper into this policy case. We perform a survival analysis with the Event History Analysis methodology and utilize the program adoptions in the Brazilian municipalities as dependent variable. We seek to identify evidences of its diffusion as a result of demand from beneficiary communities, political-electoral strategies, bureaucratic capacities of municipalities, or regional interactions which may enhance the adoption likelihood.

Keywords: Public Policies. Diffusion. Policy Decentralization. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Event history analysis.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Número de pesquisas no Banco de Teses CAPES por ano.....	28
Gráfico 2 - Número de pesquisas no Banco de artigos Scielo Brasil por ano.....	28
Gráfico 3 - Número de pesquisas empíricas encontradas por ano.....	29
Quadro 1 - Pesquisas que tratam de aspectos e atore relevantes para o processo de difusão de políticas públicas.....	30
Quadro 2 - Estudos de caso de difusão de políticas públicas com utilização de análises estatísticas inferenciais.....	31
Quadro 3 - Hipóteses e o sentido de seus efeitos esperados.....	64
Gráfico 4 - Número de adoções ao PAA por ano.....	69
Gráfico 5 - Acumulado percentual diário de adoções ao PAA– Função sobrevivência.....	69
Gráfico 6 - Acumulado diário de adoções ao PAA por região – Função sobrevivência.....	70
Gráfico 7 - Adesão anual nos Estados com mais de 10% de adesões até 2015.....	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de resultados por expressão no Google Scholar, somente no título.....	26
Tabela 2 - Resultados das pesquisas por termo, nos Bancos de Teses CAPES e de artigos Scielo Brasil.....	26
Tabela 3 - Estatísticas Descritivas das variáveis independentes.....	72
Tabela 4 - Matrix de Correlações entre as variáveis independentes.....	73
Tabela 5 - Regressão de Cox multivariada.....	75
Tabela 6 - Regressão de Cox tempo-dependente.....	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAF	Conselho Administrativo Fiscal
CGU	Constroladoria Geral da União
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializada em Assistência Social
EHA	Event History Analysis
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
NOB	Norma Operacional Básica
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Programa Territórios da Cidadania
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISPAA	Sistema Informatizado do PAA
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA PESQUISA.....	18
2.1	DO QUE TRATAM AS PESQUISAS SOBRE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
2.2	DIMENSÃO DAS PESQUISAS SOBRE DIFUSÃO NO BRASIL.	25
2.3	PESQUISAS EMPÍRICAS SOBRE DIFUSÃO NO BRASIL.	29
2.4	CONCLUSÕES.....	32
3	DIFUSÃO COMO FENÔMENO DA DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	34
3.1	DESCENTRALIZAÇÃO BRASILEIRA, FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	38
3.2.	ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO PROCESSO DESCENTRALIZADOR....	42
3.3.	POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL E POLÍTICAS ASSISTENCIAIS.....	45
3.4	DESCENTRALIZAÇÃO OU DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?.....	49
3.5	O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E A DESCENTRALIZAÇÃO DAS COMPRAS INSTITUCIONAIS.....	51
3.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
4	DIFUSÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: MÉTODOS, HIPÓTESES E ANÁLISES.....	55
4.1	ELEMENTOS DETERMINANTES DOS PROCESSOS DE DIFUSÃO.....	56
4.1.1	Determinantes internos.....	56
4.1.2	Determinantes sistêmicos de difusão.....	62
4.2	METODOLOGIA: EVENT HISTORY E ANÁLISE DE SOBREVIVÊNCIA.....	65
4.3	ANÁLISE.....	68
4.3.1	Variável dependente: a adoção ao programa.....	68
4.3.2	Variáveis independentes	72
4.3.3	Regressões de Cox.....	73
4.3.3.1	Regressão de Cox multivariada com dados cross-section.....	73
4.3.3.2	Regressão de Cox tempo-dependente.....	75
4.4	RESULTADOS.....	76
5	CONCLUSÃO.....	78

1 INTRODUÇÃO

O Pacto social firmado constitucionalmente no Brasil no final dos anos 1980 reestruturou o federalismo brasileiro e trouxe à tona o tema das formas de articulação e coordenação das decisões públicas entre as esferas e instâncias da organização político-administrativa. No âmbito do federalismo, a República estabeleceu União, Estados, Municípios e Distrito Federal como seus entes, conferindo-lhes status de pessoas jurídicas de direito público interno e garantindo-lhes autonomias político-administrativas¹. Desse modo, a descentralização federativa teve o caráter inédito de atribuir aos Municípios o status de entes federativos, similar ao dos Estados e da União. Por essa razão, o Brasil foi por vezes considerado o país mais descentralizado do mundo. (ABRUCIO, 2005).

Tal nível de descentralização do poder político-administrativo, no entanto, não foi necessariamente acompanhada da transferência de capacidade de fato, compatível para exercê-lo. De um lado, o aprofundamento da distribuição de competências e responsabilidades para os entes subnacionais agravou gradualmente as condições financeiras e gerenciais dos municípios. Por outro, essa situação foi relativizada pelo crescimento dos mecanismos de transferências de renda e sua constitucionalização (ARRETCHE, 2010) ou ainda pela consolidação de novas burocracias e clientelas de serviços locais que passaram a fortalecer os municípios. (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Além de irregular, a reestruturação federativa veio acompanhada da fundação de um novo estado de bem-estar social. Não bastava à nova ordem garantir direitos civis e políticos aos seus cidadãos era preciso também universalizar direitos sociais, aprofundando os serviços públicos básicos prestados. Gradualmente, o Estado brasileiro criou sistemas de políticas públicas, antes, pouco ou nada disponíveis. A confluência da descentralização político-administrativa com a refundação do estado de bem-estar social revelou suas contradições.

Com o objetivo na universalização da garantia de direitos e fornecimento de serviços aos cidadãos, o Estado aumentou sua arrecadação e levou a tomada de decisão das políticas públicas cada vez para mais próximo dos cidadãos. Enquanto a carga tributária bruta subia de aproximados 25% para 35% do PIB em vinte e cinco anos (SOUZA, 2018, p. 187), os argumentos em favor da descentralização versavam sobre a eficiência alocativa dos recursos e

¹ Considera-se que essas autonomias se referem ao autogoverno, à auto-organização e à autoadministração. Ou seja, os entes escolhem seus governantes e os organizam numa estrutura de poderes, legislam para si próprios, e recolhem e executam seus tributos. (PAULO; ALEXANDRINO, 2015, p. 307)

a melhor accountability sobre o governo (FAGUET, 1997). Para fechar a conta, o governo criou inúmeros instrumentos de transferência de recursos para os entes federados. Mas o processo teria suas debilidades. Entre elas se identifica o aumento das desigualdades regionais, a fragilidade administrativa de alguns entes, a cooptação de parcelas do estado e de seus recursos através das elites locais e do clientelismo, a redução relativa da qualidade da administração e da prestação de serviços.

No que se refere à descentralização das políticas públicas, ela não se dá de modo uniforme. As políticas sociais, à exceção da previdência, fazem parte do sistema que mais transfere atribuições para Estados e Municípios (ARRETCHE, 2004). Entre as políticas sociais está também o ambiente mais frutífero para as experimentações práticas, administrativas e de gestão. De tal forma, a implementação subnacional de políticas sociais se tornou um laboratório democrático (COELHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016), em que se pode encontrar inovações promissoras e ineficientes, reformistas e radicais. Nesse cenário emergiram diversos arranjos de articulação político-administrativa intergovernamental, na forma de associações, fóruns, conselhos e comitês, e diferentes arranjos administrativo-gerenciais de cooperação e coordenação em políticas públicas, como os sistemas de políticas públicas, os associativismos territoriais, consórcios, regimes de colaboração. (ABRUCIO; FRANSEZE; SANO, 2013).

As políticas sociais, especificamente, também se especializaram e junto aos novos arranjos de coordenação entre instancias institucionais ou não, fomentaram um forte processo de aprofundamento das transferências, mimetismos e difusão de políticas públicas pelo território nacional. Da forma como se dá não é simples distinguir esses processos do próprio movimento descentralizador de políticas públicas guiado pela administração central.

Compreender essas formas de articulação e cooperação na implementação das políticas públicas, suas características e desdobramentos é um trabalho em andamento. Um campo de pesquisa da ciência política pode contribuir com esse empreendimento. Os chamados estudos sobre *Difusão de Políticas Públicas* são bastante utilizados para compreender a adoção de políticas dentro de países, a exemplo dos Estados Unidos, mas também internacionalmente. Apropriam-se de avanços metodológicos da ciência política e permitem novos olhares sobre algumas questões já conhecidas e sobre outras em formulação. A consolidada pesquisa sobre descentralização no federalismo brasileiro, por exemplo, pouco se apropria dessa perspectiva, mas em muitos aspectos lhe é complementar e se lhe assemelha.

Há sem dúvida muitas diferenças materiais e metodológicas entre as duas áreas, mas que de modo algum parecem inconciliáveis. Na linha da argumentação de Shipan e Volden (2012) e compelido pelo trabalho de Silva e Kauchakje (2018), partimos do pressuposto de que a maior interação entre as duas áreas poderia beneficiar ambas.

Sendo assim, no capítulo 2, tentamos identificar do que trata a pesquisa no campo da difusão de políticas públicas de um modo geral. Em seguida, partimos para investigar o estado da pesquisa brasileira sobre difusão de políticas públicas, focando em como elas retratam o fenômeno da difusão subnacional de políticas públicas do Brasil. A investigação consiste em uma revisão bibliográfica e se deu pela pesquisa sistemática de termos selecionados em três buscadores acadêmicos e por *snowballing* pelas referências bibliografias. Procedemos com a leitura e a comparação de elementos fundamentais que as caracterizam. Identificamos uma literatura diversificada, porque marcada pelos interesses das áreas em que foram produzidas. Sendo, portanto, uma área com potencial multidisciplinar. Na ciência política, os trabalhos versam sobre noções como transferência internacional de políticas públicas, difusão, com acepção próxima à de contágio e, na ciência política brasileira, os temas da descentralização das políticas públicas e de outras instâncias e atores no sistema interfederativo têm seu espaço.

No capítulo 3 nosso trabalho se concentra no fenômeno da descentralização das políticas públicas e na variabilidade de formas que adquiriu na construção do estado de bem-estar social criado pela redemocratização brasileira. Ao longo do capítulo, lidamos com a face epistemológica da questão para a ciência política, a saber: a coexistência de duas literaturas que versam sobre o problema, de formas diferentes, mas complementares. Também discutimos alguns casos de processos de descentralização e de difusão ocorridos nas últimas décadas, tentando compreender como as duas *formas* do fenômeno foram concomitantes e inter-relacionados nas políticas sociais. Por fim, trazemos o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar (PAA) com o objetivo de compreendê-lo à luz dos demais casos apresentados e fundamentar sua análise empírica no capítulo seguinte. O objetivo geral do capítulo é manter em vista uma visão comparada ampla entre diferentes processos de difusão e descentralização de políticas públicas no Brasil das últimas décadas. Os objetivos específicos são: aproximar as duas áreas de pesquisa mencionadas e argumentar que elas podem ser estudadas conjuntamente e sob enfoques metodológicos complementares. Um segundo objetivo específico é apresentar mais um caso para análise, o PAA, enquadrando-no nessa realidade de descentralizações e difusões e contribuindo com a análise comparada dos casos tratados pela literatura.

No capítulo 4 apresentamos o Programa de Aquisição de alimentos da Agricultura Familiar (PAA) como caso de estudo e, ao modo de outras pesquisas, buscamos identificar determinantes de sua difusão. A análise das estruturas institucionais e aspectos estruturais que delineam o processo de descentralização do programa terão sido tratados no capítulo anterior. Já nesse capítulo, identificamos e trazemos os marcos teóricos da literatura para investigar empiricamente, com ajuda de recursos estatísticos, a adesão dos municípios ao programa. Com esse intuito, verificamos hipóteses de natureza socio-econômica: se os agricultores familiares têm peso na adoção municipal dos programas. Hipóteses de natureza político-eleitorais: se há efeitos identificáveis de estratégias eleitorais na adoção do programa. Hipóteses ligadas à gestão pública: se a qualidade da administração impacta na velocidade de adesão ao programa. Hipóteses de efeitos regionais: se a adoção do programa é potencializada pelo efeito vizinhança nas regiões imediatas e intermediárias do país.

As análises são feitas através da modelagem específica, baseada em *Event History Analysis* (EHA), estratégia já conhecida no campo de pesquisa da difusão de políticas públicas. Mais precisamente, realizamos regressões de Cox multivariadas e tempo-dependentes com dados da adoção municipal ao programa. Os dados utilizados são públicos ou solicitados por recurso à lei de acesso à informação.

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar é uma política pública cuja criação é resultado da confluência de debates sobre o combate à fome e a garantia da segurança alimentar e nutricional, a partir dos anos 80 e 90, e dos debates sobre o estímulo à agricultura familiar e outras políticas contra-cíclicas de combate à reprodução da miséria, nos anos 90 e 2000. (GRISA e outros, 2011). O PAA é bastante explorado pelos pesquisadores interessados pelos fenômenos locais do desenvolvimento rural. Apesar do orçamento modesto relativamente ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o impacto positivo do PAA é constantemente reiterado por agricultores, especialistas no assunto (GRISA e outros, 2011) e sua reprodução recomendada por organismos internacionais (FAO) (CASTRO, 2018). Na ciência política, apesar de haver não poucas pesquisas sobre a agenda de políticas sociais e assistenciais do estado, não encontramos trabalhos que explorem aspectos do PAA. Nos interessa mais uma vez, portanto, com o presente estudo de caso, contribuir com a aproximação de literaturas e metodologias, que consideramos complementares.

Quanto à pesquisa acadêmica em ciência política, a adoção do PAA no nível municipal reflete aspectos que podem ser observados sob ambas as óticas: da descentralização e da

difusão. De um lado, a descentralização *top-down* impulsionada pelo governo federal. Nesse recorte, a administração central busca gerar condições para que municípios adotem o programa e internalizem a prática da aquisição de alimentos dos agricultores familiares. Não há recursos especificamente destinados, mas a descentralização de recursos já pode ser atribuída à políticas anteriores como a descentralização dos recursos da merenda escolar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O estímulo à produção dos agricultores também pode ser identificada em outras políticas, como de empréstimos subsidiados e assistência técnica e extensão rural (ATER). O estímulo à prática da aquisição pelas administrações, por sua vez, é menos claro. Os municípios podem simplificar tramites burocráticos, como as licitações, se aderirem ao programa. No entanto, os incentivos são frágeis e, ao fim e ao cabo, a decisão resta mais ao encargo da iniciativa das administrações locais.

Assim sendo, do outro lado, no recorte da difusão horizontal, os determinantes da adoção pelos administradores locais estão em aberto. A literatura costuma buscar determinantes socio-econômicos e relacionados às próprias políticas públicas. O papel da sociedade civil, suas práticas e interesses, no caso do PAA, podem ser facilmente relacionados às práticas e interesses também de outros administradores e vizinhos, com quem prefeitos e secretários estabelecem relações e contatos frequentes. Enquanto eles podem ser influenciados por seus pares a adotar certas práticas administrativas, é certo também a amergência de novos padrões e práticas de consumo cotidiano na sociedade, que podem ter peso nas decisões administrativas..

Agroecologia, produção orgânica e agricultura familiar tornaram-se termos comuns entre os consumidores brasileiros nos últimos anos. O mapa das feiras orgânicas, por exemplo, já catalogou mais de 800 iniciativas desses tipos pelas principais cidades do Brasil². A difusão da política pública que valoriza práticas de consumo relacionadas não acontece isolada, mas em paralelo à proliferação das feiras e mercados orgânicos e agroecológicos e das comunidades de consumo consciente.

O caráter territorial do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar é outra justificativa para investigar os determinantes regionais de difusão. Com a emergência de uma série de políticas públicas que esboçam a necessidade do fomento do desenvolvimento territorial, como discutimos no capítulo 3, interessa saber em que medida as interações locais têm efeito sobre o programa.

² <https://feirasorganicas.org.br/>

Assim sendo, o objetivo geral do nosso trabalho consiste em avaliar as possibilidades de aproximação entre os estudos de difusão e descentralização de políticas públicas. Nosso ponto de partida geral é que os processos de *difusão* não estão dissociados das formas que os processos de descentralização de políticas adquiriram. Constituem-se, desse modo, como um todo com suas especificidades. Se entendemos os processos de difusão de modo amplo, podemos explicar a descentralização de políticas públicas como uma de suas variantes possíveis. Se entendida como metodologia, a difusão também consiste em abordagem viável para analisar aspectos do fenômeno da descentralização de políticas públicas. A vantagem pretendida com essa perspectiva é de que se possa consolidar uma pesquisa comparada entre os casos de políticas públicas e seus processos de difusão e descentralização dentro do federalismo brasileiro. Nos objetivos específicos consistem em: (1) Compreender o estado da pesquisa sobre difusão de políticas públicas no Brasil; (2) Apresentar o Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar como caso comparável; (3) Identificar determinantes da adesão dos municípios ao programa, objetivo referente às hipóteses do capítulo 4.

2 DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA PESQUISA

A pesquisa científica, baseada em modelos, pressupõe a investigação cautelosa dos conceitos e condições de acordo com os quais o modelo em questão pode ser aplicado. Sendo assim, neste primeiro capítulo investigamos o que a literatura em ciência política compreende pelo fenômeno da difusão de políticas públicas. Em um primeiro momento, tentamos compreendê-lo de um ponto de vista conceitual. Empreendemos uma revisão de literatura, tendo como ponto de partida o trabalho de Graham, Shipan e Volden (2013), melhor revisão conhecida sobre o assunto. Apresentamos definições comuns, identificamos os conteúdos tematizados e como eles podem sugerir a compreensão do fenômeno no caso brasileiro. Em um segundo momento, partimos para uma pesquisa sistemática empírica dos trabalhos que investigam fenômenos de disseminação de políticas públicas no Brasil sob a ótica da *difusão*. Nosso objetivo é caracterizar o cenário dessa pesquisa no Brasil. A não sistematicidade da pesquisa brasileira, no entanto, nos leva a observar o tema de forma mais ampla, não restringindo-o à órbita da difusão horizontal estrita, buscando diferentes áreas que dialoguem com as questões fundamentais do tema.

O fenômeno da difusão é conhecido e estudado há bastante tempo pelas ciências sociais. O aprofundamento da globalização e o avanço das tecnologias da informação são inseparáveis da difusão de ideias e inovações, sendo, em verdade, fenômenos que se reforçam. Na América Latina e no Brasil este fenômeno ganhou sentido no âmbito da política federativa por volta dos anos 80, após os processos nacionais de redemocratização. Seus desdobramentos e consequências continuam sob escrutínio dos pesquisadores. Para Wampler (2008, p.66), no entanto, já há evidências convincentes de que a difusão de políticas públicas no Brasil tem efeitos positivos e deve ser promovida. Do nosso ponto de vista a assertividade do diagnóstico é precipitada, cabendo precisar e contextualizar o fenômeno e sua variabilidade.

Não podemos afirmar em que momento as pesquisas sobre difusão voltaram-se especificamente para a temática política. Segundo Rogers (1983, p. 40) as primeiras pesquisas sobre difusão tiveram origem na antropologia e na sociologia rural. Outras áreas de pesquisa, como educação, geografia, saúde pública, não demoraram a introduzir a questão em suas disciplinas. Muito do material produzido continha implicações políticas, mas tinha como foco suas áreas específicas de interesse. O livro de Rogers, *Diffusion of innovations*, por exemplo, uma das obras mais citadas nas ciências humanas (MONTESANTI, 2018) e cuja primeira edição data de 1962, tem como foco a sociologia rural, não seus aspectos estritamente políticos.

De acordo com Farah (2008, p. 108), o autor “construiu sua teoria da difusão tendo como eixo o processo de comunicação entre membros de um sistema social”. Assim, apesar do interesse na sociologia rural e da teorização no campo da comunicação social, as formulações de Rogers estimulariam as pesquisas de fenômenos políticos.

Como parte da grande produção realizada ao longo do século XX, ainda nos anos 1970 três trabalhos passaram a ser constantemente referenciados no estudo da difusão de políticas: Walker (1969) e Gray (1973), analisando a difusão de legislações e outras inovações entre os estados norte-americanos, e Collier e Messick (1975) investigando a primeira adoção de programas de assistência social pelos países. Graham, Shipan e Volden (2013, p. 682) verificaram empiricamente a centralidade dessas e de outras obras na produção acadêmica sobre o tema.

O tema da difusão de políticas públicas tem por base a compreensão de que ideias e práticas políticas se disseminam através dos sistemas sócio-políticos ou entre unidades de um mesmo sistema. A disseminação pode ser entendida como um fenômeno de reiteradas adoções de ideias e políticas públicas. Esse processo, no entanto, pode ser tratado sob diferentes perspectivas e enfoques, entre os quais se destaca os que priorizam os impactos da disseminação nos processos internos dos sistemas sócio-políticos em questão. A difusão, assim, é melhor caracterizada através da identificação dos impactos políticos do processo de disseminação no sistema, especialmente, os impactos nas novas adoções de políticas públicas.

Para Rogers, a inovação ou ideia inovadora é central no debate, de tal forma que a difusão é referida como “difusão de inovação”. Ele definiu difusão como “processo por meio do qual uma inovação é comunicada por meio de certos canais no tempo entre membros de um sistema social”. E acrescentou ser um tipo “especial de comunicação em que a mensagem contém novas ideias” (ROGERS, 1983, p. 5). Os autores que primeiro formularam o problema da difusão no contexto da moderna ciência política definiram o fenômeno em termos semelhantes aos dele.

Para Walker, seu estudo da difusão de ideias para novos programas consiste na análise de padrões espaciais de suas adoções e na investigação das condições nas quais os tomadores de decisão têm maior probabilidade de adotá-los (WALKER, 1969, p. 881). O autor elabora um *score* de inovação em políticas públicas para os Estados norte-americanos baseado na velocidade de adoção dos programas. Gray, de modo semelhante, apesar de questionar a validade do *score* de inovação, considera difusão como processo pelo qual as inovações se

espalham, consistindo na comunicação de uma nova ideia em um sistema social ao longo de um período (GRAY, 1973, p. 1175). Collier e Messick (1975) não são tão diretos em sua definição de difusão. Apontam para o que chamam de explicações dos *pré-requisitos* e explicações de *difusão*. Não enfatizam o caráter de inovação do objeto difundido - as políticas sociais - no entanto, como os demais autores, recorrem ao debate sobre a relação entre o nível de modernização e a adoção de políticas públicas.

No que se refere à inovação, Berry e Berry (2007, p. 223) explicitam que o termo deve ser entendido em contraste com o termo invenção. Enquanto *inventar* remeteria a conceber políticas originais, *innovar* incluiria a adoção de ideia já estabelecida em outras jurisdições. Esta busca por soluções em outras jurisdições semelhantes é que remete a difusão à ideia de contágio (STONE, 1999, p.4 *apud* SILVA; KAUCHAKJE, 2018, p. 30). O contágio se configura como elo entre certa compreensão da sistematicidade na disseminação, *difusão*, de políticas públicas e as metodologias científicas capazes de identificá-la.

Em termos gerais a introdução na ciência política da abordagem de difusão parece ter contribuído com a ideia dos contrastes entre o *modo racional-compreensivo* da formação de políticas públicas e outros modos de formação, que poderiam ser genericamente denominados de *métodos de sucessivas comparações limitadas*.

Lindblom (HEIDEMANN et al., 2009, p.165)³ descreve a abordagem racional-compreensiva da formulação de políticas públicas como processo que inclui elucidação dos valores em questão, proposição de fins desejáveis, negociação dos melhores meios para alcançá-los, avaliação de outros possíveis efeitos da decisão. Em contraste estariam as sucessivas comparações limitadas, referindo-se a uma forma prática de tratar as políticas públicas e, por isso, mais condizente com a realidade de políticos e gestores públicos. A acepção original do termo, no entanto, refere-se ao contexto mais amplo da tomada de decisão em políticas públicas, enquanto aqui nos referimos ao contexto específico da adoção de políticas públicas. Walker, por exemplo, já pode ser filiado a esta leitura, na medida em que discute como o tomador de decisão lida com racionalidade limitada e decide de onde tomar indicações e como decidir entre as opções disponíveis. Daí, o autor afirma investigar a difusão de políticas públicas em suas relações horizontais dentro do sistema federativo. (WALKER; 1969, p. 889)

³ A primeira versão do artigo é de 1959. LINDBLOM, Charles E., **The Science of "Muddling Through"** in: *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2 Spring, , pp. 79-88, 1959

Dentro desse quadro, diferentes explicações alternativas (ao modo racional compreensivo) para o processo de formação de políticas foram sugeridas e imprecisões conceituais tornaram possível enquadrar os processos “de difusão” tanto como esses processos alternativos de formação, como aqueles investigados sob a ótica do contágio. Assim, a literatura sobre fenômenos de difusão se diversificou. Novos termos surgiram para designar realidades específicas, nem sempre tão claras ou distintas umas das outras.

Além disso, podemos afirmar que a área de pesquisa tem um legado de segregação, tanto conceitual quanto temática: Para Graham Shipan e Volden (2013, p. 700) as pesquisas sobre difusão têm dificuldade de coerência e, principalmente, abertura. Os autores referem-se à fragmentação da pesquisa como clusters com pouca interação tanto entre áreas quanto entre abordagens. Para eles há um perceptível entrave para incorporar conceitos e avanços de outras sub-áreas. Somente nos anos 2000 outras áreas teriam começado a incorporar sofisticadas metodológicas da pesquisa. Uma marca evidente da segregação das pesquisas é a diversidade de expressões utilizadas. Segundo Graham, Shipan e Volden (2013) ao menos 104 termos já foram empregados para descrever processos de difusão sob diferentes óticas. Daí que um ponto comumente discutido é a distinção entre conceitos. Mesmo que muitos possam ser considerados sinônimos, também existem aqueles com diferenças consideráveis.

Há ainda uma segregação temática herdada das origens da pesquisa. De acordo com Rogers (1983, p. 46), até os anos 1980, muitas das críticas aos estudos sobre difusão de inovações políticas se deviam à padronização temática da pesquisa na área. A maior parte delas estaria restrita à produção de conhecimento para suas áreas específicas. Já para Hadjiisky e outros (2017, p. 1), referindo-se ao mesmo período, as análises sobre construção de políticas se contentavam em focar nas arenas domésticas para cada jurisdição. O caso norte-americano é marcante por ser a origem da literatura. No entanto, a questão se reproduz em outros campos, já que, atualmente, “o mesmo espaço para a pesquisa sub-nacional estaria se abrindo na União Europeia, cuja peculiaridade seria seu sistema quase-federal” (HADJIISKY et al., 2017, p. 4).

2.1 DO QUE TRATAM AS PESQUISAS SOBRE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Oliveira e Veiga, (2017, p. 16) a pesquisas sobre difusão (em sentido amplo) se dividem em três “tradições”: a de difusão (em sentido restrito), a de transferência, e a de circulação de políticas. Graham, Shipan e Volden (2013) também usam o termo *difusão* em sentido amplo, mas o fazem para referir-se às pesquisas realizadas em três campos, o da

política americana, da política comparada e da política internacional. (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013, p. 674).

O uso amplo do termo é facilmente confundido com seu uso restrito. Para Oliveira e Veiga (2017, p. 19), o termo difusão é mais comumente usado na pesquisa produzida nos Estados Unidos, “Ocorre quando decisões governamentais são sistematicamente condicionadas por escolhas feitas por outros países”. Apesar de referir-se a “países”, são estudos interessados sobretudo no nível subnacional e tem como expoente Everett Rogers. Não é de se estranhar que Graham, Shipan e Volden (2013, p. 674) concluam haver, de forma geral, uma maior integração entre as pesquisas em relações internacionais e política comparada que entre elas e a política americana. Os argumentos corroboram com a ideia de maior univocidade do termo técnico *difusão*, ou seja, da difusão como contágio.

Berry e Berry (1990) e Strang (1991) são representantes mais atuais das pesquisas sobre difusão em sentido restrito. Apresentaram definições muito semelhantes entre si e às de Walker (1969) e Gray (1973). Notabilizaram-se na área pela simplicidade e vantagem empírica do conceito apresentado. A difusão consistiria no *processo pelo qual a adoção prévia de uma prática por uma população, altera a probabilidade de adoção pelos governos ainda não adotantes.* (STRANG, 1991, p. 325) Os mesmos autores também concordaram que um importante entrave do campo de estudos estava no fato de que suas explicações segregavam os *determinantes internos* dos de *difusão regional*⁴ (STRANG, 1991, p. 325). De acordo com Berry e Berry somente nos anos 1990 modelos capazes de conciliar as duas realidades teriam alcançado a ciência política. Assim como Strang (1991), eles defendem as modelagens baseadas em Event History Analysis (EHA), por serem “capazes de lidar com diferentes estruturas de dados sociais, como partições populacionais, matrizes de proximidade, processos temporais e observações censuradas” (STRANG, 1991, p. 326). A capacidade de reunir as duas grandes fontes de causas dos processos de difusão em uma única modelagem metodológica e estatística representou importante avanço para a área.

Para Elkins e Simmons (2005, p. 36) a definição de Strang é decisiva por inserir a noção de processo em contraposição à ideia de difusão como resultado. Mas, mais do que isso, para eles a difusão se distingue por ser um processo com interdependência descoordenada entre os atores (ELKINS; SIMMONS, 2005, p. 38). Ou seja, os determinantes dos processos de difusão, em sentido restrito, incluiriam necessariamente a decisão de adoção dos demais atores, mas

⁴ Ou simplesmente *de difusão* (BERRY; BERRY, 2007, p.224)

também se caracterizariam pela ausência de instancias coordenadoras entre os atores. Do nosso ponto de vista, se tomada ao pé da letra, a definição se torna impraticável na medida em que se alastram estruturas e sistemas de governança em âmbitos nacionais e internacional.

Outros autores ainda destacam as características metodológicas das pesquisas sobre difusão. Para Marsh e Sharman (2009) essa mesma literatura privilegia o aspecto da estrutura, em contraposição ao de agência, e concentra-se na busca de padrões, em contraposição ao exame do delineamento dos processos. Para Coelho (2009) a literatura sobre difusão se caracteriza por utilizar técnicas quantitativas para analisar um grande número de casos com o objetivo de produzir generalizações sobre as razões e os resultados do processo de difusão (COELHO, 2009, p. 50). O mesmo autor acrescenta que abordagem sobre difusão no Brasil veio para acrescentar perspectivas sobre a já consolidada pesquisa sobre descentralização de políticas públicas, como discutiremos no capítulo seguinte.

Para Graham, Shipan e Volden (2013, p. 679) as pesquisas sobre difusão se concentram no tema da política norte-americana (*american politics*), a exceção a esta concentração seriam os trabalhos que versam sobre o tema de *race-to-the-bottom* nas políticas de *welfare*, tema que, por sua vez, está relacionado ao interesse na questão da descentralização de políticas.

A literatura intitulada *de transferência (policy transfer)* costuma fazer uso menos restritivo do termo. De acordo com Oliveira e Veiga (2017, p. 16) ela tem origem anglo-saxã e David Dolowitz and David Marsh são autores centrais. Outras leituras convergem com a ideia de que esta se trata de uma abordagem mais abrangente (FARRAH, 2008, p.111). Em sua base estariam ideias como aprendizado (*lesson-drawing*) e convergência (*convergence*).

Policy transfer, emulation and lesson drawing all refer to a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place. (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 344)

Um processo pelo qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político. (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 5)

Enquanto aprendizado, a *transferência* pode enfatizar tanto o aprendizado em sentido amplo⁵, ou seja, tanto “o método segundo o qual se aprende a partir do passado ou de experiências externas à organização, enfatizando o papel dos burocratas e do programa

⁵ Entendida como aprendizado, a transferência estaria mais próxima da definição utilizada para descrever um dos mecanismos de difusão ou transmissão de práticas político-administrativas.

enquanto tal no processo de aprendizagem” (ROSE,1993, p.6, *apud* FARRAH, 2008, p.111), quanto o aprendizado institucional, usado no desenvolvimento de instituições, políticas ou sistemas de provisão de nível ou setor de governo. Para Dolowitz e Marsh (2000, p. 13), a transferência de políticas pode ser caracterizada como um contínuo que leva do aprendizado (*lesson-drawing*) até a imposição direta de um programa ou arranjo institucional. Já de acordo com Stone (1999, p. 52) transferência de políticas consiste em um framework genérico que inclui os conceitos de *lesson-drawing*, *band-wagoning*, emulação, harmonização e *pinching*. Em comum, elas trazem a ideia de que a aquisição política é fruto de atividade voluntária decidida e realizada por uma elite política.

Em outra ramificação do termo, mais recente, o tema da transferência é tratado sob a ótica da interdependência internacional e da convergência de políticas. De acordo com Graham, Shipan e Volden (2013, p. 681), essa tendência está especialmente presente nos estudos de política comparada e relações internacionais. Para (BRAUN; GILARDI, 2006, p.299, tradução nossa) trata-se do processo em que “a escolha de um governo influencia a escolha de outros e é influenciada pelas escolhas dos outros.” Apesar da aparente semelhança, o problema é elaborado de forma particular pelos internacionalistas.

Convergência pode ser definida como a tendência das sociedades a crescerem de forma parecida, a desenvolverem semelhanças nas suas estruturas, processos e performances. O assunto assumiu importância contemporânea dada a tendência à integração regional. (BENNETT, 1991, p. 215).

De acordo com Knill, a este debate interessa identificar, “se a convergência, ou seja, o aumento da semelhança entre as políticas públicas, se deve ao aumento das conexões econômicas e institucionais internacionais ou é resultado dos impactos domésticos da globalização.” (KNILL, 2005, p. 765)

Assim, entendido como convergência internacional de políticas, o termo *transferência* é comumente utilizado para tratar de movimentos mais amplos da circulação de ideias e ações políticas, e para os quais existiriam fatores regionais e globais envolvidos. Por fim, investigamos⁶ outros termos mencionados pela literatura como *circulation* (OLIVEIRA;

⁶ Após extensiva leitura da bibliografia sobre o assunto, e da expansão dessas referências através de *snowballing* pelas referências bibliográficas, procedemos busca no Google Scholar pelas expressões mencionadas em língua inglesa. Buscamos com filtro “somente nos títulos” e variamos as expressões entre suas formas com e sem preposição (policy diffusion e diffusion of policies); curta e longa (policy e public policy); singular e plural (public policy-(ies) e somente policy-(ies).

VEIGA, 2017), *dissemination* (FARIA; COELHO; SILVA, 2016) e *transmission* mas não encontramos literatura teórica relevante associada a esses termos⁷.

2.2 DIMENSÃO DAS PESQUISAS SOBRE DIFUSÃO NO BRASIL

Com o objetivo de termos uma dimensão das pesquisas feitas no Brasil a respeito da difusão de políticas no Brasil, buscamos palavras-chave sobre o tema. Em primeiro lugar, repetimos a busca feita na seção anterior, agora com os termos-chave também em português (Tabela 1). Em seguida, reproduzimos as análises feitas por Faria, Coelho e Silva (2016, pg.14) e Oliveira e Veiga (2017, p. 25), para garantir o diálogo com autores importantes da pesquisa no Brasil (Tabela 2).

A primeira pesquisa foi feita no Google Scholar, somente pelo título, em busca das expressões com termos difusão, disseminação, transmissão, circulação e transferência⁸. Ela deixou evidente a predominância geral do uso do termo difusão, seguido pelos termos transferência e disseminação (Tabela 1). Em seguida, buscamos pelos principais termos utilizados na área segundo a indicação e as pesquisas já feitas por autores brasileiros reconhecidos. Selecionamos os termos utilizados por Oliveira e Veiga (2017) e Faria, Coelho e Silva (2016, pg.14), o primeiro, por seu foco na área de relações internacionais, o segundo, por sua pesquisa nas unidades subnacionais brasileiras. Os bancos de dados foram os mesmos utilizados por Faria, Coelho e Silva (2016), o Banco de teses Capes e o Banco de artigos Scielo Brasil. Os resultados⁹ (Tabela 2) demonstram que a pesquisa brasileira segue um padrão semelhante na frequência do uso dos termos encontrados no Google Scholar.

Como se vê, foram encontradas 128 pesquisas no Banco de Teses Capes e 36 no Banco Scielo Brasil que mencionam pelo menos um dos termos referenciadores da pesquisa. Devido à amplitude da busca, fomos levados a filtrar manualmente os resultados, excluindo: pesquisas repetidas, aquelas sem nenhum vínculo com a temática de interesse e, por fim, aquela não disponíveis para leitura ou download.

⁷ No caso da forma *policy transmission*, os vários resultados encontrados referem-se aos mecanismos de transmissão monetária dos efeitos de políticas (geralmente monetárias ou fiscais), não à transferência mesma da política e por isso foram desconsiderados.

⁸ As expressões foram pesquisadas nas formas: “termo” + “de políticas” e “termo” + “de políticas públicas”.

⁹ Os resultados apresentados são a soma dos resultados pelos termos com as expressões: “de políticas” e “de política públicas”. As expressões, além de semelhantes, não foram buscadas apenas nos títulos dos trabalhos, como na busca anterior, mas em todos seus registros.

Entre as 128 pesquisas encontradas no Banco de teses Capes, 79 foram descartadas por não pertencerem ao tema de interesse, por não estarem disponíveis ou por serem repetidas. Restaram assim 49 pesquisas. Para os resultados do Banco Scielo Brasil, das 36 pesquisas encontradas, 19 delas restaram de nosso interesse. Todas as exclusões se referiram a resultados repetidos. Os resultados finais atualizam o que sabemos a respeito do aumento do interesse no tema da difusão de políticas públicas no Brasil, as denominações mais utilizadas e o perfil das pesquisas empreendidas.

Tabela 1. Número de resultados por expressão no Google Scholar, somente no título.

	disseminação	difusão	transmissão	circulação	transferência
de políticas públicas	6	28	0	2	8
de políticas	10	50	1	3	28

Fonte: O autor (2019)

Tabela 2. Resultados das pesquisas por termo, nos Bancos de Teses CAPES e de artigos Scielo Brasil, entre os dias 23 e 24 de outubro de 2018.

Termos pesquisados	Banco de Teses Capes	Banco Scielo Brasil
“Difusão”	37	6
“Transferência”	33	9
“Disseminação”	20	1
“Circulação”	0	1
“Policy diffusion”	11	8
“Policy transfer”	27	11
Total 1	128	36
Excluídos resultados repetidos, com baixa aderência ao tema e não encontrados.		
Total 2	49	19
Excluídas as pesquisas com foco na difusão internacional de políticas públicas.		
Total 3	22	7

Fonte: O autor (2019)

Alguns aspectos marcantes dos resultados encontrados foram:

Primeiro, a quantidade de pesquisas que se dedicam ao tema da difusão internacional de políticas públicas¹⁰. Em ambos os bancos pesquisados elas compõem mais de 50% dos trabalhos encontrados, como se vê na tabela 2. Portanto, enquanto nos EUA a maior parte dos estudos sobre adoção de inovações políticas se ocupava da difusão entre os governos subnacionais domésticos (BERRY; BERRY, 2008, p. 224), no Brasil, o maior volume dedica-se às relações internacionais. Como é possível observar na tabela 2, das 49 pesquisas (total 2) filtradas no Banco de Teses CAPES, 27 dedicam-se a difusão de políticas nas relações internacionais, enquanto 22 pesquisas (total 3) dedicam-se a uma abordagem puramente teórica ou à difusão de políticas entre as unidades subnacionais brasileiras. No que se refere ao Banco de artigos Scielo Brasil, das 19 pesquisas filtradas (total 2), 12 dedicam-se às relações internacionais, enquanto 7 (total 3) abordam o tema teoricamente ou com foco em unidades subnacionais.

Apesar do maior número de pesquisas interessadas nas relações internacionais, em qualquer caso, os trabalhos sobre o tema da difusão são produzidos com interesses em políticas muito distintas e por pesquisadores de diferentes áreas. Esse padrão é semelhante ao frequentemente descrito sobre as pesquisas norte-americanas da segunda metade do século XX. Na nossa pesquisa, entre teses e dissertações destacaram-se trabalhos produzidos em departamentos das áreas de saúde (6 trabalhos), ciência política (7 trabalhos) e administração (4 trabalhos) entre outros mais pontuais (5 trabalhos). Entre as publicações encontradas no banco Scielo Brasil, todas estão disponíveis em revistas acadêmicas ligadas às ciências humanas e administração¹¹.

Outro aspecto ratificado é o da preferência pelo uso dos termos difusão e transferência, seguidos pelo termo disseminação, padrão idêntico ao de nossa primeira busca (Google Scholar). Constata-se também a ausência do uso da denominação “circulação”, fato que, de acordo com Oliveira e Veiga (2017, p.28), retrata a baixa influência da escola francesa no Brasil.

Buscamos ainda diferenças metodológicas entre as pesquisas. Entre os resultados têm destaque os estudos de caso como estratégia mais popular de pesquisa. Entre aqueles encontrados no Banco de Teses Capes destaca-se o número de pesquisas qualitativas,

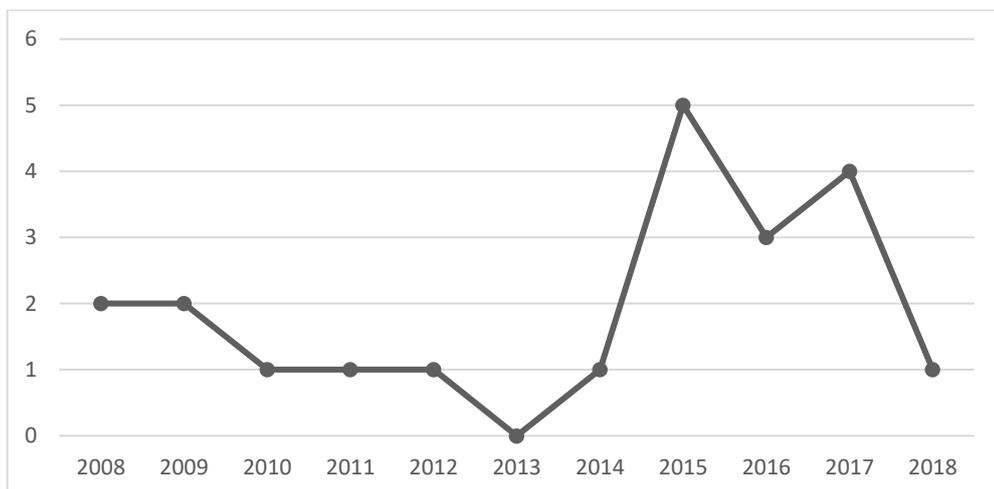
¹⁰ Incluímos aqui todos os trabalhos que versam sobre a difusão de políticas públicas entre os países, cooperação internacional, paradiplomacia, agências e organismos internacionais, etc..

¹¹ São elas: Brazilian Political Science Review (Brazilian Political Association - BPSA); Revista de Sociologia e Política (UFPR); Novos Estudos Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento); Revista Organizações & Sociedade (UFBA); Revista de Administração Pública (FGV).

consistindo geralmente de entrevistas e surveys com gestores e indivíduos envolvidos com uma política específica e realizada em no máximo 5 observações (municípios adotantes). Pesquisas desse tipo compõem 13 dos 22 resultados encontrados. Esse tipo de estratégia metodológica também está presente entre os resultados do Banco Scielo Brasil, mas não se destaca das demais estratégias teóricas e quantitativas.

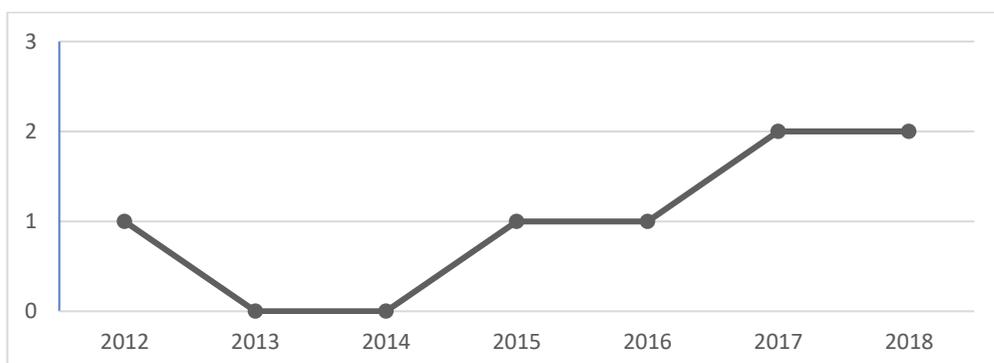
Por fim, verificamos o aumento do número de pesquisas ao longo da última década. No entanto, a tendência de aumento é modesta, como se vê nos gráficos 1 e 2. É interessante destacar que os resultados para 2018 são parciais, pois o ano ainda era corrente e as pesquisas levam algum tempo para serem atualizadas nos bancos de dados.

Gráfico 1. Número de pesquisas no Banco de Teses CAPES por ano.



Fonte: O autor (2019)

Gráfico 2. Número de pesquisas no Banco de artigos Scielo Brasil por ano.



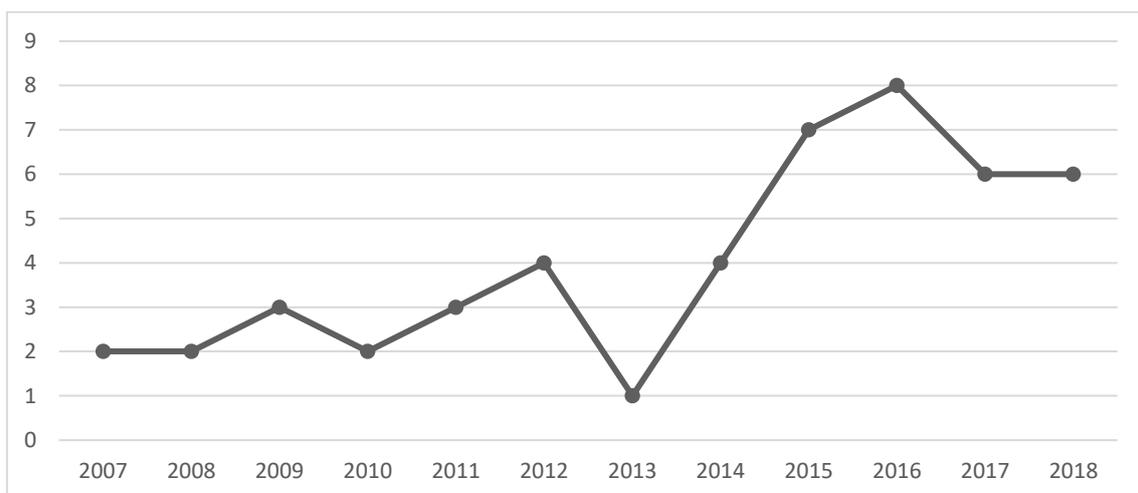
Fonte: O autor (2019)

Até esse ponto fizemos uma análise exploratória baseada nos termos mais utilizados pela literatura e nas áreas acadêmicas a que a produção está vinculada. Identificamos um paralelo entre a frequência de uso dos termos encontrados no Google Scholar e nos bancos de pesquisas brasileiras. No entanto, o paralelo não reflete necessariamente as descrições conceituais sugeridas nas primeiras seções deste capítulo e os usos feitos pelos pesquisadores brasileiros. Na seção seguinte procedemos uma análise mais substancial dos conteúdos desses trabalhos. Focamos naqueles que investigam empiricamente fenômenos de difusão dentro do espaço federativo brasileiro e observamos mais cuidadosamente suas estratégias metodológicas e objetos de análise.

2.3 PESQUISAS EMPÍRICAS SOBRE DIFUSÃO NO BRASIL

Como dito, nessa etapa do trabalho focaremos nas pesquisas empíricas sobre a difusão de políticas públicas pelo Brasil. Reunimos as pesquisas encontradas nos três buscadores, como descrito nas seções anterior, e ainda outras, encontradas através de suas referências bibliográficas e não identificadas pelos buscadores. Analisamos como os trabalhos abordam o tema e partimos de uma seleção que inclui: trabalhos com foco qualitativo e quantitativo nas diferentes áreas de interesse acadêmico; que mantiveram bom grau de aderência ao nosso tema e que se debruçaram sobre casos concretos. Foram assim selecionadas 48 pesquisas, produzidas em diferentes áreas e ao longo da última década como demonstra o Gráfico 3.

Gráfico 3. Número de pesquisas empíricas encontradas por ano.



Fonte: O autor (2019)

Dos 48 trabalhos selecionados, aproximadamente metade consiste na observação de uma ou poucas unidades subnacionais (municípios), implementando uma única política pública. Esses trabalhos procedem através de surveys e ou entrevistas com gestores e burocratas de nível de rua, analisam documentações ou fazem análises estatísticas descritiva simples desses dados. Dentre eles, aproximadamente um terço foi produzido na área de Saúde, principalmente em programas de pós-graduação, com foco no olhar dos atores entrevistados sobre a política pública em questão. Há ainda pesquisas que se utilizam de técnicas variadas de investigação como *Qualitative comparative analysis* (QCA) (TATEMOTO, 2016; CARVALHO, 2015), *Process tracing* (SUGIYAMA, 2012) e comparações computacionais de documentações (COUTO, ABSHER-BELLON, 2018).

Algumas ainda se destacam por focar em outros aspectos e atores relevantes para o fenômeno na difusão de políticas públicas no Brasil, como: programas de divulgação e premiação de políticas inovadoras (ENAP, Gestão Pública e Cidadania), o papel de instâncias interfederativas (Consad, Consed, CAF), determinantes de diferentes estágios da difusão de uma política, interesses profissionais de parte da burocracia federal (CGU), redes de atores interessados (RBOP). É o que se vê resumido no quadro 1.

Quadro 1. Pesquisas que tratam de aspectos e atores relevantes para o processo de difusão de políticas públicas.

Objeto de análise	Trabalhos
Iniciativas de Premiação de boas práticas	Farrah (2007); Pereira (2009)
Conselhos e Comitês interfederativos	Abrucio, Sano, Segatto (2016); Abrucio, Grin (2018); Abrucio, Francese, Sano (2013)
Rede de atores interessados	Hosokawa, Penteado (2017)
Diferentes estágios da difusão	Wampler (2008)
Papel da burocracia central de alto nível	Pereira (2016)
Empreendedores políticos e estágios da difusão	Coelho (2012b)

Fonte: O autor (2019)

Entre as 48 pesquisas selecionadas, pelo menos 30% usam algum tipo de análise estatística descritiva ou inferencial. Entre elas encontramos o uso de algumas técnicas estatísticas mais avançadas, como Análises de Sobrevivência de Kaplan-Meier, Regressões

logísticas, de Cox e por descontinuidade (BASTOS, 2015). Nesses trabalhos, as políticas públicas específicas são tomadas como caso, Estados ou Municípios como unidades de análise (observações) e variáveis sociais, econômicas e políticas são tomadas como explicativas do evento de interesse, a adoção. Segue uma lista dos trabalhos e das respectivas políticas analisadas (Quadro 2).

Quadro 2. Estudos de caso de difusão de políticas públicas com utilização de análises estatísticas inferenciais

Objeto de análise	Trabalhos
Programa Bolsa Família/bolsa escola federal	Coelho (2012); Bastos (2015);
Bolsa escola	Coelho (2012); Sugiyama (2008)
Carreira gestor governamental	Palotti e outros (2016)
Lei de Acesso à Informação	Batista (2018); Tatemoto (2016)
Programa Garantia de Renda Mínima	Coelho (2012)
Programa Saúde da família	Coelho, Cavalcante e Turgeon (2016); Sugiyama (2008)
Planos municipais de saneamento básico	Carvalho (2016) (Dissertação)
Programa Caminhos da Escola	Maeda (2016) (Dissertação)
Orçamento Participativo	Wampler (2008); Spada (2010); Spada (2014)

Fonte: O autor (2019)

As principais hipóteses levantadas identificadas no quadro 2 referem-se a:

- Incentivos eleitorais que as prefeituras têm para adotar políticas públicas. Em sua maioria é testado o efeito da competição eleitoral no município (BATISTA, 2018; SUGYIAMA, 2008; COELHO, 2012), mas também o são, a reeleição (BASTOS, 2015) e o ano eleitoral (COELHO, CAVALCANTE, TURGEON, 2016). O funcionamento da política entre executivo e legislativo em nível municipal também é investigado (SPADA, 2010; WAMPLER, 2008).
- Ideologia e alinhamento político. Apesar de serem determinantes distintos, por vezes confundem-se no conjunto das análises. Algumas vezes toma-se ideologia como partido (responsável pela adoção local) enquanto tal e não se o considera em sua relação com o governo nas esferas estaduais e federal. Outras vezes verifica-se o alinhamento partidário entre esferas de governo levando-se ou não em consideração suas alianças (SPADA, 2010; COELHO, CAVALCANTE, TURGEON, 2016).

- Redes sociais envolvidas na difusão de informação ou padrões de boa atuação. Os trabalhos consideram redes específicas (WAMPLER 2008; SUGYIAMA, 2008), redes partidárias ou a proximidade geográfica como variável proxy (COELHO, CAVALCANTE, TURGEON, 2016). Bastos (2015) testa ainda a resposta eleitoral ao programa levando em consideração os municípios vizinhos, ou seja, pressupondo que as redes sociais locais informam os eleitores que demandam políticas públicas.
- Determinantes internos. Vários são levados em consideração e por vezes confundem-se com as variáveis de controle: População ou segmentos, níveis de pobreza, produção interna per capita, transferências governamentais, entre outros relevantes para a política em questão.
- Menos comumente considerados são indicadores de governança (BATISTA, 2018).
- Os padrões regionais, de interação, influência e proximidade são considerados sobre diferentes linhas argumentativas, como a interação entre gestores, interação de eleitores ou a semelhança e percepção dos problemas enfrentados.

2.4 CONCLUSÕES

Concluimos o capítulo com o diagnóstico de que apesar da infinidade de termos utilizado pelos autores que pesquisam a difusão de políticas públicas, dois se destacam, difusão e transferência, e podem ser considerados o ponto de partida para a compreensão de outros termos utilizados. Enquanto ambos podem ser encontrados sendo utilizados em sentido amplo, ou seja, com definição indeterminada e abrangente, é mais comum que se o faça utilizando-se o termo *difusão*. No nosso entendimento, o termo *disseminação* poderia ser uma boa escolha para incluir de forma abrangente os fenômenos, já que permanece pouco utilizado e nenhum conceito específico está a ele associado.

Por outro lado, ambos os termos, *difusão* e *transferência*, são também utilizados com acepções técnicas específicas, mas cada um a sua maneira. O termo *difusão* em sentido técnico é mais comumente aproximado à acepção de *contágio*, influenciado pelo avanço metodológico dos anos 1990 nos modelos de análise de sobrevivência e suas aplicações nas ciências sociais, também chamados modelos de Event History analyses. Já o termo *transferência* é mais comumente empregado em sua acepção técnica para referir-se a conceitos específicos, frequentemente, mas nem sempre, ligados às relações internacionais, como: *interdependência*, *convergência*, *bandwagoning*, entre outros.

Quanto à pesquisa no Brasil, identificamos um crescimento moderado no interesse pelo tema da difusão nos anos recentes (Gráficos 1, 2 e 3). A preferência pelo uso dos termos em português segue padrão de frequência aparentemente semelhante ao padrão em língua inglesa. Os termos *difusão* e *transferência* são os mais utilizados, com boa vantagem para o primeiro. Além disso, diferente das origens norte-americanas do campo, o crescimento das pesquisas no Brasil vem caracterizado pelo maior interesse na difusão de políticas em âmbito internacional, em contraste com as pesquisas sobre o âmbito doméstico, ainda que algum crescimento deste também seja perceptível.

No nosso entender, as razões para a preponderância do interesse pela difusão de políticas no âmbito das relações internacionais podem ser encontradas: (1) na cultura acadêmica brasileira, na qual as relações internacionais antecederam a maior popularização da ciência política; (2) na percepção corrente sobre as características do federalismo nacional que indica um Estado central hipertrofiado, capaz de explicar demais fenômenos nacionais como seus desdobramentos; e (3) pela crescente percepção, dentro e fora da academia, de que os movimentos e interações globais são mais decisivos que os locais, hipótese associada ao mundialismo ou globalização, principalmente a partir dos anos 90.

Outro fruto das pesquisas empreendidas para este capítulo foi uma base bibliográfica que acreditamos compreender uma virtual totalidade das pesquisas empíricas sobre a difusão de políticas entre as unidades subnacionais do Brasil. O método utilizado para essa coleção foi descrito: busca pelas diferentes formas dos termos identificados pela literatura nas 3 plataformas de buscas (SciELO Brasil, Teses Capes e Google Scholar) e snowballing pelas referências bibliográficas. Selecionamos assim, 48 pesquisas que se atêm empiricamente ao tema.

Das 48 pesquisas selecionadas, até 60% lidam com poucas observações e atêm-se qualitativamente a aspectos específicos da política pública nas localidades em questão. Aproximadamente 25% do total analisa de modo comparado uma grande quantidade de unidades adotantes e busca inferir estatisticamente determinantes dos padrões de adoção. As demais pesquisas procedem por estratégias diversas e levantam outros aspectos ou determinantes relevantes para os processos de difusão. Pesquisas sobre a descentralização de políticas públicas e o papel de instâncias federativas intermediárias, ainda que associadas e referenciadas por alguns trabalhos, são dificilmente encontradas a partir dos termos buscados no nosso trabalho.

3 DIFUSÃO COMO FENÔMENO DA DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Neste capítulo trataremos o fenômeno da descentralização das políticas públicas e a variabilidade de formas que adquiriu na construção do estado de bem-estar social criado pela redemocratização brasileira. Ao longo dele, lidamos com a face epistemológica-conceitual da questão para a ciência política brasileira. Na sequência debatemos alguns processos de descentralização e difusão ocorridos nas últimas décadas, tentando compreender como esses processos podem ser vistos como concomitantes e inter-relacionados entre essas políticas sociais. Buscamos, portanto, observar a face epistemológico-conceitual do problema a partir de casos. Por fim, trazemos o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar (PAA) com o objetivo de compreendê-lo à luz dos demais apresentados e, assim, fundamentar a análise empírica do capítulo seguinte.

A conexão entre os dois temas pode ser abordada sob diferentes perspectivas. Em primeiro lugar, podemos tomá-la a partir de sua evolução na agenda da ciência política brasileira, que, tornando-se mais empírica, passou a explorar a propagação subnacional das políticas públicas como fenômeno que extrapola as dinâmicas dos governos federal e estaduais. Em outra abordagem, podemos levar em consideração a evolução das agendas temáticas das políticas públicas e sua articulação com o sistema federativo brasileiro. Nessa perspectiva, identificamos características específicas de cada área temática, mas também fenômenos de ordem mais geral, como o surgimento de atores intermediários e instâncias de cooperação e coordenação que, mais ou menos estimulados pelas esferas de governo, geram seus próprios desdobramentos para a adoção e implementação de políticas.

Neste capítulo trazemos estas perspectivas de modo a sugerir um quadro comparativo mais amplo, que permita ilustrar os diferentes cenários em que a descentralização e a difusão de políticas públicas acontecem entre as esferas de governo do federalismo brasileiro.

O tema da descentralização das políticas públicas no Brasil foi tradicionalmente tratado sob perspectiva institucionalista, na qual tomam centralidade nas análises: (1) as demandas e obrigações constitucionais frente a repartição federativa de poderes e a disponibilidade de recursos; (2) a agenda política federal como principal motor da execução das políticas públicas; (3) particularidades estaduais, que eventualmente singularizavam casos dos processos de descentralização.

De acordo com Coelho (2009), a abordagem sobre difusão no Brasil surge para acrescentar perspectivas à consolidada pesquisa sobre descentralização de políticas públicas.

“O movimento em prol de reformas e da disseminação de políticas sociais entre os municípios brasileiros, desencadeado a partir dos anos 90, foi um fenômeno mais complexo do que em geral destaca a abordagem institucionalista. Praticamente inexistem estudos na literatura nacional que investiguem a emulação de políticas sociais entre os municípios, causada, por exemplo, pela paralisia do governo federal quanto à apresentação de uma proposta nacional de combate à pobreza”. (COELHO, 2009, p. 38)

“A abordagem adotada por esse estudo tem por base a literatura sobre difusão e competição política, com ênfase nos incentivos a que estão expostos os atores ao reproduzir ideias inovadoras. Essa abordagem se diferencia muito da tradicionalmente utilizada pela literatura nacional. No Brasil, o processo de implementação de políticas públicas é estudado, em grande medida, da perspectiva do federalismo, das relações intergovernamentais e dos aspectos positivos e negativos da descentralização. Apesar da fundamental contribuição dessa literatura, uma análise do processo de difusão em países em desenvolvimento como o Brasil, permanece inexistente” (COELHO, 2012, nossa tradução).

Como visto no capítulo anterior, o interesse pelo tema vem crescendo e não é mais possível afirmar a inexistência de tais análises. Os olhares sobre os fenômenos da descentralização e difusão de políticas públicas vêm se diversificando. As análises voltadas às instituições centrais da república federativa continuam a ser feitas. Aos mesmo tempo, cresce o número de abordagens complementares, como: a respeito do papel de outras institucionalidades em níveis intermediários e interfederativos, a respeito de atores relevantes no processo, estudos de caso sob diferentes abordagens metodológicas, entre outras estratégias e conteúdos.

A variedade de perspectivas sobre o tema, no entanto, gera seus próprios impasses. Impõe-se a questão: Como tomar o problema de forma geral e comparável? O reconhecimento da variedade de processos que influenciam a disseminação das políticas públicas suscita a busca por novos frameworks teóricos, metodológicos e procedimentos de pesquisa, que permitam uma análise aprofundada, mas também unificada e comparada.

Algumas tentativas foram feitas nessa direção, mas, no nosso entendimento, são insuficientes e de difícil adaptação ao caso brasileiro. São trabalhos como os de Dolowitz e Marsch (1996; 2000), Simmons e Elkins (2004), Gilardi e Braun (2006). No que se refere ao caso brasileiro, não encontramos nenhum trabalho que tenha tentado enfrentar a variabilidade dos processos de difusão e descentralização das políticas de modo a propor uma abordagem unificada.

Em um campo de pesquisa repleto de estudos de caso, pesquisas como a de Silva e Kauchakje (2018), por exemplo, nos estimulam a elaborar uma visão mais abrangente sobre o tema. Os autores apresentam uma lista, a partir de seleção amostral, de como trabalhos se ocupam do tema da difusão em âmbito internacional.

Parte dos estudos se ocupa em fragmentar o processo de difusão e transferência; alguns de acordo com o framework de Dolowitz e Marsh, outros respondendo suas próprias questões empíricas. Uma parcela destaca o papel dos atores envolvidos, analisando a atuação de redes de políticas, grupos de pressão, think-tanks, comunidades epistêmicas, empreendedores de políticas, organizações internacionais etc. Outros fazem análises comparativas observando alterações sofridas pela política no processo de difusão e transferência. Por último, há os estudos que consideram os fatores subjacentes que motivam, condicionam ou impulsionam a transferência e a difusão, concentrando-se, em sua maioria, em explicações geográficas, culturais ou socioeconômicas. (SILVA; KAUCHAKJE; 2018, p.27)

Os autores identificam que, apesar da variedade das pesquisas na área, elas tendem a valorizar, por exemplo, o papel dos atores, o conteúdo transferido e os mecanismos de difusão, e tendem a dar menor destaque aos arranjos institucionais. No âmbito da comparação entre países federativos, essa lacuna poderia ser exemplificada pela falta de análises das relações entre a estrutura federativa, vertical e territorial da divisão de poder, autonomia das unidades, capacidade de inovação, competências e recursos e seus impactos na difusão das políticas públicas (SILVA; KAUCHAKJE; 2018, p.28).

No capítulo anterior, tentamos compreender as possibilidades do conceito de difusão de políticas públicas através de uma revisão de literatura com foco no que a pesquisa brasileira produz. Trouxemos o questionamento de Silva e Kauchakje (2018) para o âmbito doméstico: Como se caracterizam as pesquisas sobre a difusão de políticas públicas no sistema federativo brasileiro?

Em primeiro lugar, como vimos, é notável que as pesquisas se concentrem nos estudos de caso. Entre eles, as investigações qualitativas baseadas em poucos, ou apenas um caso, e poucas, ou apenas uma, observação é a abordagem preferida da pesquisa no Brasil. Elas compõem mais da metade dos trabalhos encontrados, são produzidas em diferentes áreas de pesquisa, tendo destaque as áreas de saúde (saúde pública e enfermagem) e, em geral, procedem através de entrevistas gestores e burocratas de nível operacional (*street level*). Chama atenção ainda a quantidade reduzida de análises atidas aos aspectos institucionais do federalismo brasileiro e setoriais das políticas (*issue areas*)¹² para os processos de difusão discutidos.

¹² A importância desse aspecto para o resultado de reformas já foi, por exemplo, discutida (MELO, 1998), mas não está claro sua relação com os fenômenos de difusão. Restando evidente apenas a ênfase dada pelas pesquisas

Também não encontramos um framework que permita compará-los. Ambas as temáticas (federalismo e *issue* áreas) importam aos processos das políticas, mas pouco estão conectadas com a literatura sobre difusão.

Por outro lado, uma consolidada produção acadêmica em ciência política considera esses elementos, através do tema da descentralização das políticas públicas no federalismo brasileiro. Essa literatura, no entanto, está apartada das pesquisas sobre difusão de políticas públicas. Coelho, afirma que as pesquisas sobre descentralização “minimizam fatores como competição política, desenvolvimento econômico, efeitos regionais” (COELHO, 2012, p. 58), daí, no seu entender, a relevância das pesquisas sobre difusão no Brasil. Para Silva e Kauchakje (2018, p. 40), no entanto, a difusão horizontal é apenas a modelagem mais explorada (na pesquisa internacional), não a única. No nosso entender, isso sugere um campo para o diálogo e deve ser valorizado. A exemplo das reflexões de Shipan e Volden (2012), é razoável deduzir que a maior interação entre as duas áreas tenderia a beneficiar ambas.

Os processos de descentralização têm como foco a transferência de responsabilidades e o impacto de decisões verticalmente (*top-down*), e enfatizam a política como implementação. No entanto, a associação entre democratização e descentralização no federalismo brasileiro consiste em processo mais profundo que as relações verticais. Ela se desdobra em diversos aspectos e fenômenos concretos discutidos, como: o surgimento de diferentes instâncias de coordenação entre entes federativos; o incentivo à participação de novos atores e setores civis no desenvolvimento e formulação de políticas públicas; a busca por desenhos institucionais que possibilitem a inclusão da voz desses atores na institucionalização de estratégias de desenvolvimento, as diversas formas de interação entre unidades subnacionais, como através de processos competitivos, papéis de liderança, etc.

Se considerarmos difusão enquanto processo, podemos afirmar que eles incluem o crescimento da interação entre atores, regras e instituições, afetando uns aos outros em diferentes direções e entre diferentes níveis. Além disso, as pesquisas também consideram cada vez mais a importância dos processos de difusão no sucesso e falha das políticas (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 8). Esse dado ratifica a necessidade de se considerar os processos de difusão como etapa do processo político mais amplo, não como fenômeno desconectado.

às políticas sociais. Mais da metade das pesquisas selecionadas no capítulo anterior referem-se à programas da agenda social.

Por outro lado, se a difusão é entendida como abordagem metodológica, o avanço nas estratégias de análise possibilitará cada vez mais novas modelagens que permitam incluir os diferentes atores, instituições, regras e determinantes, não sendo necessário assim limitar excessivamente o olhar sobre o objeto de estudo.

A creditamos, por fim, que na confluência entre áreas seria possível, por exemplo, desenvolver uma agenda de pesquisa investindo-se na construção de framework metodológico que unifique as análises de caso. Também um framework da ordem dos incentivos institucionais e das interações entre os agentes, que permita análise comparada da difusão de políticas, seja entre países, com diferentes sistemas federativos, seja entre políticas de diferentes setores (*issue areas*). Na falta de tais instrumentos, procedemos nesse capítulo com uma análise de elementos relevantes do contexto e da institucionalidade da descentralização das políticas públicas brasileiras. Discutiremos casos retratados pela literatura e, em seguida, chegaremos ao nosso objeto específico.

3.1 DESCENTRALIZAÇÃO BRASILEIRA, FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo brasileiro de redemocratização foi palco de pelo menos dois fenômenos políticos reestruturadores do arranjo institucional em que se inserem as políticas públicas: O primeiro processo consistiu na descentralização federativa, cujos desdobramentos continuam sendo investigados pela ciência política. O segundo, no consenso social sobre a fundação de um novo estado de bem-estar social que desse especial atenção aos setores sociais mais vulneráveis.

Segundo Abrúcio, o federalismo pode ser descrito como um sistema em que há mais de um governo agindo simultânea e legitimamente na definição e elaboração de políticas públicas, e em que seus os componentes (governos) subnacionais têm representação ou participação junto ao centro. Essas duas marcas permitiriam a compatibilização entre autonomia e interdependência entre as partes, característica indissociável do federalismo. (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013, p.130). Para Tavares, o federalismo é um sistema baseado na distribuição territorial – constitucionalmente definida e assegurada - de poder e autoridade entre instâncias de governo, de tal forma que nos garanta independência em sua esfera própria de ação. Original e normativamente, ele se caracterizaria pela “difusão dos poderes de governo entre muitos centros, nos quais a autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular.” (TAVARES, 1995).

No Brasil, a Constituição de 1988 estabeleceu um federalismo típico no que concerne o autogoverno das unidades. De acordo com a doutrina constitucional majoritária, todos os entes são autônomos em três dimensões: são capazes de criar suas próprias leis, são capazes de eleger seus próprios governantes e de exercer suas capacidades administrativas, tributárias e legislativas (PAULO; ALEXANDRINO, 2015, p. 307).

O federalismo brasileiro, no entanto, se destaca por incluir os municípios entre as entidades federativas de modo que uma política desenvolvida na esfera federal não pode ser imposta aos municípios, precisando ser demandada por esses entes subnacionais, que, por sua vez, estão limitados por seus próprios níveis de autonomia, competências e capacidades. Esta recente trajetória de descentralização, atípica em sistemas federativos, foi por vezes considerada como das mais fragmentadoras entre os Estados-Nação (ARRETCHE, 2009; ABRUCIO, 2005).

Para Souza (2013) se na maioria dos países o sistema federativo surge ou para amortecer clivagens sociais, para defender as nações de ameaças externas ou para limitar o poder tributário central, no Brasil, a repactuação federativa pós regime militar se deu, sobretudo, por razão da desigualdade tributária entre os entes da federação. O resultado desse processo teria sido a distribuição de atribuições em políticas públicas e recursos tributários sobretudo para os municípios, enquanto os governos estaduais teriam perdido participação relativa nos dois temas.

[...] A federação brasileira resiste aos rótulos de centralizada ou descentralizada. Isso porque a federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais. (SOUZA, 2013, p. 70)

De acordo com Cavalcanti (2011, p.1788) a literatura converge ao afirmar como características da descentralização brasileira: a priorização da municipalização dos serviços; a manutenção do governo federal com papéis de coordenação e financiamento; e, por fim, a criação de uma estrutura de incentivos aos governos subnacionais, ao que, em boa medida, se deve o sucesso da experiência. Para Abrúcio e outros (2013), no que se refere especificamente aos municípios, o novo federalismo aumentou substancialmente o montante de recursos destinados, permitiu constitucionalmente a expansão de seu número, arriscando a hiper fragmentação, mas também criou espaço para produzirem inovações em termos de políticas públicas. (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013, p.139). A estas características soma-se uma série incentivos institucionais, mais ou menos explícitos, aos chefes subnacionais. De tal forma, segundo o autor, parte do federalismo brasileiro segue na direção do risco de um “federalismo compartimentalizado” e de um “municipalismo autárquico”, em que “predomina a lógica de

separação e demarcação intergovernamental. Situação em que a cooperação só seria aceita quando sua ausência gera custos muito altos”.

Marta Arretche (2013, p. 146), por sua vez, define o Brasil como estado federal-centralizado (demos-enabling). Para ela, a União domina um amplo campo de competências enquanto a lógica partidária - não a representação dos interesses territoriais - domina as duas casas do legislativo. O resultado seria um governo central fortalecido sem que, no entanto, as subunidades percam seus direitos, pois não haveria uma violação da institucionalidade. Esse fortalecimento teria como origem, primeiro, a amplitude jurisdicional para formular políticas públicas

No caso brasileiro, distinguir quem tem a responsabilidade de formular e quem tem a responsabilidade de implementar políticas nos permite inferir que as agendas de governos subnacionais são altamente afetadas pela regulação federal no que se refere à coleta de impostos, alocação de gastos e implementação de políticas públicas – mesmo nos casos, incomuns, em que eles têm importante papel no gasto e na provisão de serviços públicos. (ARRETCHE, 2010, p.3, nossa tradução)

Em segundo lugar, a centralidade do governo federal tem origem nos limites institucionais da capacidade de bloqueio das majorias (centrais) pelas minorias (locais).

“A constituição de 1988 autoriza o governo federal a propor legislação em todas as áreas políticas, incluindo aquelas com implementação descentralizada, de modo que em várias dessas áreas Emendas Constitucionais não são necessárias para aprovar legislação. Legislações sobre finanças, polícia e gastos das unidades subnacionais podem ser submetidas ao congresso como Leis Complementares ou Leis Ordinárias. Assim, várias mudanças políticas que afetam negócios subnacionais podem ser aprovadas no congresso por maioria simples. Além disso, no Brasil é comparativamente fácil aprovar Emendas constitucionais: não há necessidade de promover referendos ou obter aprovação das legislaturas estaduais, mesmo quando interesses subnacionais estão sob risco de serem negativamente afetados. Como resultado, existem poucas arenas nas quais unidades subnacionais podem ser capazes de criar vetos. A centralização das competências políticas, combinada com o princípio da maioria para mudar a legislação federal, significa que nenhuma super-maioria é necessária para mudar o *status quo* da maior parte das questões subnacionais. O estado federal brasileiro permite que o centro proponha e aprove legislações de interesse geral.” (ARRETCHE, 2013, p. 136, tradução nossa)

Para Tavares (1995) a crise do regime autoritário brasileiro gerou três *correntes descentralizadoras*: A primeira, resultado do crescimento da liderança da política dos governadores. A segunda, consistiu na manifesta equiparação entre descentralização, democracia e “devolução da cidadania e autonomia” à sociedade. A terceira corrente teria se dado no âmbito mesmo das políticas sociais, tendo como *leitmotiv* a ideia de tornar o sistema de proteção social um instrumento da redução das desigualdades, exigindo-se assim a universalização de seu acesso e o aumento de seu controle por parte dos beneficiários. De acordo com Melo (1998, p. 13), no âmbito da constituinte, esta foi a área em que o governo foi

mais frequentemente derrotado frente ao legislativo. Primeiro, em conteúdos procedimentais, como tendo sido vetado em entregar exclusivamente ao presidente o direito de propor legislações na área social. Em seguida, derrotado em pontos concretos, como os que limitariam benefícios no âmbito da previdência.

Segundo Tavares (1995), no entanto, embora houvesse uma inclinação generalizada pela descentralização, não houve política de descentralização que orientasse a reforma das diferentes políticas sociais. “Ao contrário, lógicas particulares presidiram a redistribuição (ou não) de competências e atribuições nas diferentes áreas. Diversos foram seus pontos de partida, ritmos e formas” (TAVARES, 1995). Os diferentes rearranjos dependeram, para cada temática, da presença ou ausência de políticas deliberadas de descentralização de âmbito federal; do poder das coalizões reformadoras; do ponto de partida de cada área, e da estrutura de suas relações intergovernamentais.

Arretche (2009; 2010) classificou as políticas implementadas pelos governos locais em dois tipos: As *reguladas*, as quais a legislação federal define a estrutura nacional e a Constituição destina os recursos dos governos locais. Nelas, uma maior centralização limita a autonomia subnacional, relegando suas decisões à capacidade executória. Esse seria o caso das políticas de educação, saúde e assistência social no Brasil. Nas *não reguladas*, por outro lado, a menor centralização permite que a unidade subnacional tenha autonomia decisória para formular e executar, sendo, o governo local, muito menos regulado pela legislação federal. No Brasil, seriam a infraestrutura urbana, o saneamento, a habitação, o transporte público.

De acordo com Tavares (1995, p. 8), dentre as políticas sociais, apenas na saúde a reforma resultou de uma política deliberada e radical de descentralização, definida no âmbito federal, envolvendo Executivo e Legislativo, enquanto a assistência social teria sido a área que menos viu a redistribuição efetiva de competências e atribuições entre instâncias de governo. Importa destacar, no entanto, que o texto referido é anterior à onda de inovações em políticas públicas que se seguiu. Em seções seguintes discutiremos a descentralização da assistência social.

O modelo federalista brasileiro também estabeleceu a descentralização tributária das receitas dos municípios com elevada dependência das transferências intergovernamentais, sendo a maioria delas incondicional, obrigatória, com total discricionariedade de alocação para

os governos subnacionais e sem necessidade de contrapartida¹³. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008). Essa característica assegura a transferência de recursos a despeito de circunstâncias políticas desfavoráveis (ARRETCHE, 2010).

Assim, a descentralização brasileira implicou e implica em (1) um cenário estratégico de conflitos de poderes e de responsabilidades entre os entes federados; (2) um pacto federativo tributário e (3) um cenário de políticas públicas - entre as quais estão as políticas sociais, área que esteve sob menor controle relativo às demais - com grande variação entre seus desenvolvimentos.

3.2 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO PROCESSO DESCENTRALIZADOR.

O segundo fenômeno do processo brasileiro de redemocratização consistiu na ascensão do novo estado de bem-estar social, qualitativamente diferenciado dos anteriores em duas direções. Primeiro por buscar intensificar a universalização de benefícios apenas suscitada por regimes precedentes. São exemplos, a universalização da previdência, da saúde e da educação fundamental. Na mesma linha esteve a inclusão da participação social direta como mecanismo para minorar as ausências do sistema representativo. (KERSTENETZKY, 2012) Segundo, por priorizar o benefício de segmentos mais vulneráveis da população, sobretudo quando numerosos e dando-se ênfase às camadas básicas em cada serviço prestado (CARDOSO, 2010, p. 195) - as chamadas *fatias assistenciais* das políticas sociais (CARVALHO, 1997, p.29). Também se estabeleceu a equiparação da assistência social às demais instâncias da seguridade social, formando o tripé da seguridade, junto à Previdência e à Saúde (BRASIL, 1988, art. 194). Assim, o reconhecimento da chamada “dívida social” do Estado, promoveu a criação de políticas sociais e assistenciais focalizadas que tentaram garantir, seja melhores perspectivas de futuro, o mínimo existencial ou mesmo apenas maior acesso a serviços públicos a grupos sociais marginalizados.

Uma plêiade de políticas, programas e linhas de ação foram criadas com a finalidade de atacar esse déficit. Além de se diferenciarem por área, desenho, dimensão também tomaram formas variadas a depender de sua interação com a descentralização promovida pelo federalismo. Passando por políticas amplas como o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Previdência Social até programas de assistência social e setoriais a exemplo do Bolsa Família

¹³ Em 2006, esse tipo de gasto correspondeu a 62% do total das transferências intergovernamentais. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p.7)

e PRONAF. Todos criados ao longo das últimas três décadas objetivando beneficiar públicos e suprir necessidades distintas.

A constituição do SUS no final dos anos 80, por exemplo, foi mais importante conquista social em termos de políticas públicas daquele período. O sistema visou ao mesmo tempo universalizar o acesso, integrar hierarquicamente as esferas de implementação e descentralizar a gestão, transferindo aos governos locais a maior parte dos atendimentos básicos em saúde, da gestão ambulatorial e hospitalar e da vigilância sanitária e epidemiológica. (ARRETCHE, 2011, p. 197)

Para operacionalizar a descentralização estabeleceu-se distintas modalidades de adesão de Estados e Municípios ao sistema. Assim, os entes aderiam de acordo com as condições e responsabilidades da gestão que poderiam assumir e segundo as quais os recursos seriam disponibilizados. Também se estabeleceu o “pagamento por produção”, pelo qual a quantidade de atos executados pelas secretarias estaduais e municipais seria proporcional ao montante da transferência automática. Segundo Arretche (2011, p. 211) o modelo pecava por incentivar a maximização dos atos médicos, das fraudes às contas e por desincentivar a inovação na medida que o acesso aos recursos se dava principalmente pelos serviços de natureza curativa.

De acordo com a mesma autora, “a ação dos governos estaduais teve grande importância no processo de adesão municipal ao SUS” (ARRETCHE, 2011, p. 212). Primeiro porque as regras de operação do Sistema conferiam certa autoridade aos Estados. Além disso, Estados como Paraná e Ceará, por exemplo, adotaram uma política continuada de apoio à descentralização, atuando na capacitação dos municípios para assumir as funções planejada pelo SUS, o que reduzia custos.

Quanto à Assistência Social, segundo Tavares, (1995, p. 8), foi “uma das áreas que menos mudou do ponto de vista da redistribuição efetiva de competências e atribuições entre instâncias de governo”. A área até meados dos anos 90 foi marcada pela instabilidade institucional e nenhum reordenamento efetivo de funções. As razões para isso teriam sido a inexistência de um plano de reformas; o caráter clientelista e de patronagem do aparato assistencial, que demandam maior negociação entre o governo federal e suas bases e, por fim, a fragilidade política da coalizão de apoio às reformas.

Para Abrucio, Franzese e Sano, (2013, p.153), em análise mais recente, a área de assistência social também veio a incorporar a lógica do sistema federativo de políticas públicas.

Acontece que “A Constituição menciona as diretrizes da universalização e da descentralização, mas não constitucionalizou um sistema específico de assistência social.” (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013, p.153). Por isso, sua estrutura se constituiu de forma fragmentada e pela agregação de diferentes programas.

Somente em 2003 formulou-se uma norma operacional (NOB) da assistência social capaz de estabelecer a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo, os níveis de gestão de cada uma destas esferas e os mecanismos e critérios para a transferência de recursos¹⁴. A partir de então, a universalização do acesso foi mais sistematicamente buscada pela criação de redes de serviços descentralizadas e hierarquizadas, vinculando o repasse de recursos federais à adesão dos governos subnacionais, permitindo aos municípios optar por diferentes níveis de proteção social.

Isso ocorreu, na assistência social, por meio da criação de Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e de Centros de Referência Especializada em Assistência Social (Creas). O sistema transfere, além dos recursos, a gestão das unidades para o nível local. O resultado, segundo Abrucio, Franzese e Sano (2013), é o surgimento de uma burocracia e uma clientela local, que fortalecem o ente subnacional e reduzem a possibilidade de mudanças por meio de ações unilaterais do governo central.

Outro exemplo da descentralização é o caso das compras da merenda escolar. A estrutura, inicialmente centralizada, de compras apresentou várias distorções como a necessidade de sistemas complexos de fornecimento e armazenamento, surgimento de cartelização de fornecedores, elevação dos custos, padronização nacional cardápios, entre outros (SPINELLI; CANESQUI, 2002). Diante desse cenário, a partir de 1994 os recursos foram descentralizados para os municípios, cabendo a estes a responsabilidade de elaborar os cardápios, adquirir os alimentos, realizar o controle de qualidade, criar o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para fiscalizar a utilização dos recursos e prestar contas ao órgão de financiamento vinculado ao MEC. (MENEZES; GRISA; PORTO, 2016, p. 69)

Segundo Arretche (2011, p. 48), em 1997 a oferta de merenda escolar já era inteiramente gerida por Estados e Municípios, um caso extremo de descentralização, se comparado ao processo em outras áreas das políticas sociais. No caso da merenda escolar, Estados e Municípios precisavam mostrar que estavam em dia com os impostos federais, que cumpriam

¹⁴ Apesar de contar com uma lei orgânica anterior (Lei Federal nº 8.742/1993), ela era inoperante.

vinculação constitucional de gastos e que haviam formado seus CAEs. Em contrapartida, o programa acrescentava recursos automaticamente aos cofres locais proporcionais à população escolar e não sujeitos à negociação política.

De acordo com Menezes, Grisa e Porto (2016, p. 69), embora a descentralização favorecesse o consumo de alimentos locais e mais favoráveis à adaptação às culturas alimentares locais, permaneceu comum a grande participação de atacadistas e indústrias de alimentos nas compras. A descentralização contribuiu para minimizar a concentração de empresas no mercado institucional e possibilitou a inserção de empresas de menor porte. Então em 2009 (BRASIL, 2009) foram criados mecanismos explícitos de apoio à agricultura local, com a vinculação de 30% das compras do PNAE às compras da agricultura familiar.

3.3 POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL E POLÍTICAS ASSISTENCIAIS

No período retratado, entre o final dos anos 1980 e os anos 2000, portanto, viu-se o aprofundamento das relações entre Estado e Sociedade Civil. De um lado, a descentralização das políticas públicas exigiu o reconhecimento da capacidade e legitimidade de novos atores estatais, da tomada de decisão das instâncias locais e o incentivo à criação de diferentes instâncias de participação social. Todos esses espaços deveriam conferir consistência e legitimidade aos rumos do processo descentralizador. Do outro lado, setores da própria sociedade, antes “invisíveis”, organizaram-se e emergiram como sujeitos de direitos. Um desses setores foi sem dúvida a agricultura familiar.

De acordo com Veiga (2007), nesse período, nas lutas sociais, sindicatos e estruturas de representação arrefeceram fortemente reivindicações históricas, por reforma agrária e direitos trabalhistas, e passaram a cobrar um “projeto alternativo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar”. Além disso, a academia teve papel importante. Nela, uma tipologia das formas sociais da produção rural levou à conclusão de que o caráter fundamental da agricultura por todo o país era a família. As características desse modelo familiar de produção refletiam em parte a estrutura de redes locais do desenvolvimento urbano, em que as unidades não se caracterizam pela autonomia, mas pela dependência do entorno. Em ambos os casos, - redes locais urbanas e de produção agrícola familiar - suas melhores configurações podiam ser explicadas por seus entornos entornos socioeconomicamente diversificados, pela centralidade da interação com as zonas urbanas e pela disposição de infraestrutura.

Além disso, segundo o Banco Mundial, três quartos da população de baixa renda em países em desenvolvimento estavam naquele momento nas zonas rurais. Havia, portanto, uma importante convergência entre os processos de universalização e de descentralização do estado de bem-estar social brasileiro e as possibilidades de se estimular as zonas rurais através de políticas públicas. Outros relatórios da época, como o FAO/Inra (1994), serviram, assim, de base para a elaboração de políticas públicas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Teve início uma série de inovações estatais que buscaram valorizar a agricultura familiar tanto em seu aspecto social como do desenvolvimento rural. Segundo Eli da Veiga (2007), os anos 2000 viram o aprofundamento dessa tendência, com a criação “de uma rede de políticas que valorizavam outros aspectos do desenvolvimento rural, como aquelas de abordagem territorial do desenvolvimento, de assistência técnica e extensão rural, as tecnologias sociais, entre outras”. E, naturalmente, não só as políticas se diversificaram, mas também as formas de relacionamento entre sociedade civil e Estado que passaram a coexistir (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Essa coexistência de múltiplas formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil levam Grisa e Schneider (2014) a caracterizar as políticas públicas para o setor em “três gerações” (coexistentes). A tipologia nos ajuda a compreender esse universo de políticas.

A *primeira geração* de políticas públicas para a agricultura familiar mantém como referencial a contraposição entre os paradigmas do agrícola e do agrário. Ela seria fruto das mobilizações sociais em prol da Agricultura familiar, de uma mudança de paradigma nos estudos rurais, dos interesses do governo federal em manter a ordem social no campo. (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 131). Surgia assim, como exemplar, a política de crédito rural para a capitalização e o acesso dos agricultores familiares ao mercado¹⁵, o Pronaf. Sua criação, em 1993, foi recebida com entusiasmo por diversos segmentos da sociedade. Consistia na primeira política pública a prever o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário, após longo período de atenção estatal exclusiva à agricultura de grande porte. (VEIGA, 2007).

A *segunda geração* de políticas para a agricultura familiar está pautada no referencial social e assistencial. Nele, “Estado deveria corrigir as falhas de mercado, notadamente atuando no combate à pobreza rural” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 134). Exemplos destas ideias

¹⁵ “A criação do Seguro da Agricultura Familiar (Seaf-2004) e do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF-2006) e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) pública em anos posteriores reforçariam este cenário.” (GRISA & SCHNEIDER, 2014, p. 132)

seriam o Programa Comunidade Solidária (1995) e o Programa Fome Zero (2003) e seu conjunto de ações, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Família, entre outras. Apesar de não serem políticas voltadas para os meios rurais, sabe-se que se tornaram especialmente importantes nessas áreas. A “confusão” é relevante. Houve, por parte das organizações do setor, a preocupação de que o Pronaf também se tornasse uma política assistencial. Ao mesmo tempo, pautava-se a necessidade de o Pronaf atender a diversidade socioeconômica da agricultura familiar, demandando linhas de crédito para agricultores em vulnerabilidade social¹⁶.

A *terceira geração* de políticas está sustentada “na construção de mercados com foco na segurança alimentar e sustentabilidade”. (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 128) Demandas pela construção de políticas públicas dessa natureza podem ser remontadas ao final dos anos 80¹⁷, mas somente a partir de 2003 os temas da fome e da segurança alimentar e nutricional encontraram a possibilidade de se institucionalizar¹⁸ no Brasil. Logo, *os territórios* foram identificados com “*espaço intermediário entre os municípios e os estados, possibilitando a participação da sociedade civil vinculada à agricultura familiar nas decisões de desenvolvimento*”. (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 136). O que pôde ser visto nas prioridades do recém criado Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) (2003), e especialmente com o Programa Territórios da Cidadania (PTC) (2008). Para essa geração de políticas, a consecução da garantia do direito à alimentação de qualidade deve passar pela articulação da ponta da produção dos alimentos, priorizando à agricultura familiar, com a ponta do consumo. A articulação deve garantir a inclusão dos produtores por meios sustentáveis e adequados ao seu entorno, dinamizando economias e sociedade civil e promovendo estratégias regionais de desenvolvimento. (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 140).

No Brasil, os desenhos encontrados para implementar essas ideias passaram pela utilização dos mercados institucionais (demanda pública por alimentação escolar, hospitais, presídios, ações emergenciais), pelo estímulo à produção familiar de biodiesel de plantas oleaginosas e pela integração de políticas públicas com fins na promoção de estratégias

¹⁶ Em 1999 criou-se dentro do Pronaf os grupos de micro-crédito para agricultores menos capitalizados e beneficiários da reforma agrária.

¹⁷ A propositura de uma política nacional de segurança alimentar, de um conselho nacional de segurança alimentar constavam tanto de demandas sociais (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 138) quanto de documentos de organismos internacionais como a FAO (MENEZES et al., 2016, p. 64). Este último enfatizava a necessidade de autossuficiência alimentar nacional e o acesso universal aos alimentos.

¹⁸ Em 2003 foi criado Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e em 2006 foram regulamentadas a Lei da Agricultura Familiar, que reconhecia a categoria social e definia as bases para suas políticas públicas, e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que instituía o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

territoriais de desenvolvimento¹⁹. Os programas que mais se aproximaram da dessas ideias foram, como mencionado, o PRONAT e o PTC (LEITE; DELGADO, 2015, p. 240)²⁰. A forma de implementação desse modelo de políticas públicas teve caráter de experimentação, tanto no que se refere à articulação das políticas públicas intersetoriais, quanto no que se refere ao modelo de gestão pública, com coordenação de diferentes entes federativos e da sociedade civil, através de comitês, colegiados e outras estruturas.

No que concerne às políticas de crédito, o Pronaf não passou por processo descentralizador. Sofreu modificações com o objetivo de diversificar o público beneficiário e alcançar segmentos que não lhe acessavam. Para isso, definiu públicos e linhas de créditos, adequou valores, envolveu atores locais e estaduais nos processos de decisão e passou a considerar estratégias de desenvolvimento territorial. Obteve algum sucesso no aumento da produtividade dos agricultores e no que diz respeito ao associativismo local, mas reforçou modelos tradicionais de desenvolvimento agrícola, com sucessos escassos quanto à promoção da sustentabilidade ecológica e das estratégias locais de desenvolvimento (ZANI; COSTA, 2014, p. 900).

Entre os programas da assistência social encontramos o registro de que muitos nasceram de iniciativas municipais. É o caso do Bolsa Família, em cuja origem estão programas locais em Campinas (SP) e Brasília a partir de 1995, tendo vários outros municípios seguido a ideia antes da criação do programa federal (COELHO, 2012, p. 57). O programa Saúde da família também teve início em localidades do Nordeste por volta de 1994 até conseguir algum apoio do governo federal a partir de 1998. (SUGYIAMA, 2008, p. 199). No que diz respeito os programas da “segunda geração” e “terceira geração” de desenvolvimento rural, pode-se dizer que se caracterizaram pela importância de iniciativas e experiências locais, desenvolvidas subnacionalmente. Apesar das dificuldades para definir precisamente os programas de

¹⁹ Um longo debate acadêmico convencionara chamar de abordagem territorial do desenvolvimento rural a uma nova visão do desenvolvimento rural, baseada nas características dos meios rurais, de experiências regionais de desenvolvimento rural bem sucedidas e nas características das formações de mercado (FAVARETO, 2010; GRAZIANO, 1999; VEIGA e outros, 2001). Aqui, decidimos por uma simplificação teórica que se adequa a ideia das três gerações de Grisa e Schneider (2014).

²⁰ Outros programas refletiam aspectos dessa abordagem de política. São exemplos, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre outros. No entanto, não existe no Brasil nenhum programa que implemente, a contento, o conjunto de elementos por ela trazidos. (FAVARETO, 2009)

“terceira geração”²¹, Favareto (2009) traz uma lista aproximada desses programas implementados em nível subnacional.

3.4 DESCENTRALIZAÇÃO OU DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

O processo descentralizador das políticas públicas no Brasil está intimamente ligado à redemocratização do regime de governo e ao desejo de democratização de direitos e acesso a serviços públicos pela população e seus setores mais vulneráveis (CARVALHO, 1997, p.29). A descentralização, ainda que não garanta o sucesso das políticas nem sua efetiva democratização, fez e faz parte de um processo amplo de aproximação dos direitos e serviços públicos dos cidadãos. Os determinantes da descentralização foram primeiramente observados sob a ótica da descentralização fiscal, de modo que, no início dos anos 90, o quadro geral era que o governo federal transferia recursos, mas não atribuições. (ARRETCHE, 2011, p. 26).

A criação de mecanismos de transferência de recursos não foi suficiente para explicar as variações nos graus de descentralização. No médio prazo observou-se a troca entre o repasse de recursos (restringindo-se a margem para negociações políticas ad-hoc dos valores, o que garantiu estabilidade dos recursos para os entes federados) e a tomada de responsabilidade pelos entes subnacionais (acordada em diferentes níveis, adequados às necessidades e capacidades dos entes). O processo não foi suficiente nem sempre gerou os melhores resultados.

O sucesso dos programas de descentralização estão diretamente relacionados à implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem, reduzindo custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infra-estrutura necessária; elevando a receita disponível; transferindo recursos em escala atraente; revertendo condições adversas derivadas da natureza da política e do legado de políticas prévias (ARRETCHE, 2011, p. 53). Instrumentos de controle e de incentivo foram colocados em ação para corrigir as distorções produzidas, como mecanismos de assistência técnica e de gestão, e o fortalecimento de instrumentos de controle fiscal e de contas.

No caso do SUS, além de ter sido a área que o governo federal empreendeu seu maior esforço, a atuação dos governos estaduais foi importante tanto no processo de adesão municipal quanto nos resultados alcançados pelas políticas, resultado de programas de capacitação e outras iniciativas além das preconizadas pelo governo federal (ARRETCHE,

²¹ Mais uma vez. Decidimos pela simplificação teórica e consideramos a abordagem territorial do desenvolvimento e a formação de mercado como estratégias de políticas públicas suficientemente semelhantes.

2011, p. 212). No caso da merenda escolar, os municípios empreenderam a descentralização de forma muito rápida. Segundo Arretche (2011, p.166) as razões para tanto, foram os baixos custos de adesão e o espaço limitado de atuação dos governos estaduais nas relações entre municípios e governo federal no tema. Sabemos, no entanto, que essa velocidade veio acompanhada de resultados indesejados, tanto do ponto de vista da qualidade das compras, quanto de suas formas de gestão e controle. (SPINELLI; CANESQUI, 2002).

Nos casos investigados sob a ótica da difusão de políticas, geralmente as transferências *horizontais* não esgotam o fenômeno. Esse é, no entanto, o aspecto mais explorado pelas análises. Neles, processos verticais e horizontais coexistem e incorporam outros fenômenos. As políticas de transferência de renda, por exemplo, passaram por um período de difusão horizontal, entre municípios, seguida da transferência de baixo para cima, para o nível federal, e, finalmente, difundira-se horizontalmente no sistema internacional, com reforço de organismos internacionais. (SILVA; KAUCHAKJE, 2018, p. 39).

Após movimentos horizontais de difusão, graças aos quais programas como o BolsaEscola/Bolsa Família ganharam saliência, não raro identificamos transferências *bottom-up*. Como afirma Sugiyama (2012, p. 30) esses movimentos foram explicados de dois modos: (i) pela emergência de novos padrões profissionais que geram o compartilhamento de normas e a emulação de decisões, ou (ii) pela competição partidária, que estimula governos a tomarem decisões políticas estratégicas. Esse foi o caso do Bolsa escola/Bolsa Família, para o qual, ambas as explicações fazem sentido (SUGYIAMA, 2012). Primeiro, devido a profícua atuação da sociedade civil, ONGs, comunidade epistêmica, formando coalizões de defesa em favor das políticas de transmissão de renda. Segundo, por razão da competição entre PT e PSDB pela visibilidade através da agenda social, que teria levado o presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) a adiantar-se ao seu sucessor (PT), implementado um programa às pressas e reduzindo-lhe os méritos. (SUGYIAMA, 2012, p. 37)

Só então o processo tornou-se *top-down* e passou a estar sujeito à estruturas de incentivos típicas da difusão horizontal e da descentralização de políticas. De acordo com Coelho (2012), não se identifica a influência de incentivos políticos no processo *top-down* de difusão do Programa de Renda Mínima. Nem a competição partidária, nem o alinhamento entre prefeituras e governo federal aumentaram as chances de adesão ao programa. Já analisando o processo *top-down* do Bolsa Família, Bastos (2015) identifica a influência dos incentivos eleitorais mediados pelas eleições. Ele encontra que prefeitos de primeiro mandato tiveram mais chances de adotar o programa que os do segundo mandato. Além disso, entre os incumbentes

que concorreram à reeleição (em 2004), quanto maior competição eleitoral no município, maior a probabilidade de adoção do programa. Por fim, entre os prefeitos reeleitos, quanto maior a competição eleitoral local, melhor o resultado do programa. A difusão do programa, portanto, estaria também eleitoralmente motivada, não apenas pela decisão estratégica dos políticos, mas pela sensibilidade eleitoral ao programa, que aumenta quando eleitores recebem informação sobre desempenho superior do programa nos municípios vizinhos. Desse modo, eleitores passaram a punir nas urnas prefeitos que negligenciaram o programa quando seus vizinhos o implementaram (BASTOS, 2015, p.82).

Há, por fim, entre as políticas de desenvolvimento territorial, a necessidade de tornar os atores sociais locais promotores do desenvolvimento e de suas estratégias. A exemplo das demais políticas públicas, elas sofreram desde os anos 1990 diferentes processos de descentralização que poderiam ser identificados como: horizontais e verticais; de descentralização com ou sem estímulos políticos; de aperfeiçoamento - bem ou mal sucedido - dos resultados. No entanto, o que seu caso parece ter de fato acrescentado ao debate da difusão de políticas públicas, refere-se às novas formas de interação entre sociedade civil e a promoção das políticas públicas.

O fenômeno passa pela adesão do estado à promoção de práticas conhecidas por grupos sociais; por diferentes graus de incorporação às decisões políticas do mesmo tecido social que empreende a política e permite que as práticas inovadoras sejam replicadas em outras localidades. As chamadas tecnologias sociais (TS) são exemplos de como iniciativas - conceitos e práticas - localmente conhecidas foram incorporadas à agenda das políticas públicas voltadas aos espaços rurais. Elas fizeram e fazem parte do arsenal de programas públicos de grande impacto em regiões como o semi-árido, mas, antes de serem promovidas pelas administrações e governos, tiveram sua origem em experiências não institucionalizadas em comunidades, algumas remetendo a práticas históricas, como os bancos de sementes, outras a práticas simplesmente inovadoras com as cisternas coletoras.

3.5 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E A DESCENTRALIZAÇÃO DAS COMPRAS INSTITUCIONAIS

Criado em 2003 como uma das ações do Programa Fome Zero do Governo federal, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) gradualmente foi se consolidando como uma das inovações com grande apelo entre os beneficiários rurais. O programa ganhou uma identidade própria e em 2011 foi integrado ao Sistema Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Sua finalidade pode ser resumida em quatro incisos da lei 12.512 de 2011:

- I - Incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;
 - II - Incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;
 - III - Promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;
 - VII - Fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.
- (BRASIL, 2011, Art. 33)

O programa consiste no incentivo à compra de alimentos produzidos por agricultores familiares por parte dos órgãos da administração pública, com o duplo objetivo de incentivar a produção dos agricultores e melhorar a qualidade da alimentação oferecida pela iniciativa pública em diferentes contextos. Inicialmente o governo federal designou o Comitê Gestor do PAA (BRASIL, 2003) para operacionalizar o programa com recursos dos Ministérios do Desenvolvimento Social e do Desenvolvimento Agrário.

Sua execução foi entregue por termo de cooperação à Companhia Nacional de Abastecimento²² (Conab), então reestruturada para servir de braço operacional do Fome Zero (MENEZES; GRISA; PORTO, 2016, p. 77). Suas ações se destinam fundamentalmente à formação de estoques para garantir estabilidade dos preços de produtos agrícolas. Desde o período inicial do PAA Estados e Municípios também podiam firmar convênios com o Governo federal (BRASIL, 2012b) para executar o programa. Na prática, no entanto, o programa era executado somente pela Conab, cuja estrutura é composta por mais de cem Unidades de Aquisição espalhadas pelo país.

Desde 2012, no entanto, o programa passou por uma série de alterações institucionais e normativas, que reduziram a centralidade da Conab no Programa (VALADARES; SOUZA, 2015). O novo desenho passou a permitir que órgãos ou entidades da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos celebrem Termo de Adesão - dispensada a celebração de convênio- e se tornem Unidades executoras do programa (BRASIL, 2011a). A adesão através de termo visou ampliar o programa e desburocratizar sua implementação. A mudança permitiu o repasse direto do pagamento da União ao beneficiário fornecedor por meio de um cartão específico do programa²³.

²² Empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura. Existe como tal desde o início dos anos 1990.

²³ Reduzindo a dependência dos produtores familiares de intermediários. (GRISA e Outros, 2011, p. 38)

As *unidades executoras* interessadas em implementar o programa inscrevem-se em processo público com edital próprio, pactuam metas e valores com a União e ganham acesso ao sistema informatizado do PAA (SISPAA) (BRASIL, 2012b). As entidades que firmem o termo podem adquirir, sem licitação²⁴, produtos de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais ou empreendimentos familiares rurais portadores de DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf (BRASIL, 2011a, 2012b).

As compras institucionais da agricultura familiar também passaram por outro mecanismo de descentralização. Nele, a descentralização se deu como extensão da descentralização das compras de merendas escolares e de outros órgãos governamentais. Até então, a descentralização dessas compras não havia criado mecanismos explícitos de apoio à agricultura local ou que estimulasse a qualidade das compras. No ano de 2009, a Lei nº 11.947, passou a determinar que 30% dos recursos federais para alimentação escolar fossem destinados à compra de alimentos de agricultores familiares credenciados. De acordo com dados obtidos do MEC²⁵, em 2011 aproximadamente 25% dos municípios conseguiram alcançar esta meta, enquanto, no ano de 2014, aproximadamente 37% dos municípios executaram pelo menos 30% do orçamento do PNAE com agricultores familiares. O objetivo dessa descentralização das compras da agricultura familiar era contribuir para minimizar a concentração de empresas no mercado institucional, possibilitar a inserção de novas e menores empresas de menor porte, abrindo espaço para o estímulo e inserção produtiva da agricultura familiar (MENEZES; GRISA; PORTO, 2016).

3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo nos defrontamos com o evidente paralelo entre os processos de descentralização e difusão de políticas públicas no Brasil. Identificamos as convergências entre as duas áreas, mas também o gap de pesquisas acadêmicas que as relacionem. Por essa razão, trouxemos uma discussão empírica com casos discutidos pelas duas literaturas. De um lado, as pesquisas que avaliaram a descentralização de grandes sistemas de políticas públicas como de saúde e Do outro, os processos de difusão, frequentemente, mas não somente, associados a políticas sociais. Aqui, a lógica da interação entre as unidades do sistema federativo e seu efeito sobre a adoção das políticas públicas se mantém, porém sem necessariamente um sentido

²⁴ Salvo algumas condições como: limite semestral de compras por unidade familiar, preços compatíveis com o mercado, produção própria e que atenda critérios de qualidade. (BRASIL, 2012)

²⁵ Dados obtidos pelo autor.

hierárquico. Mantém-se, porém, o peso das *issue areas* como aparente delineadores dos grandes formatos dos processos vigentes. Num terceiro grupo, identificamos a ascensão das políticas públicas cuja formulação teórica e implementação trazem a questão das escolhas sociais para dentro das políticas públicas, seja na sua incorporação e incentivo pelo aparato público, seja na inserção dos beneficiados nas estratégias de promoção de seu próprio bem-estar e desenvolvimento.

A sistematização dos fenômenos de difusão e descentralização inclusos nesses processos carece de abordagem teórico-metodológica capaz de realiza-la. Por essa razão exploramos a discussão a respeito da variação dos casos a partir da literatura disponível sobre os temas, buscando sugerir elementos para a comparabilidade dos casos com a realidade do caso apresentado para a abordagem empírica do próximo capítulo, o PAA, o qual, por fim, apresentamos. Acreditamos, portanto, ter realizado um esforço no sentido de que a análise que segue não seja tomada inteiramente em desconexão com a realidade investigada por outras pesquisas.

4 DIFUSÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: MÉTODOS, HIPÓTESES E ANÁLISES

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar é uma política pública cuja criação é resultado da confluência de debates sobre o combate à fome e a garantia da segurança alimentar e nutricional, a partir dos anos 80 e dos debates sobre o estímulo à agricultura familiar, anos 90. (GRISA e outros, 2011). A política é vastamente explorada pela literatura interessada pelos fenômenos locais do desenvolvimento rural. Apesar do orçamento modesto relativamente ao PRONAF, o impacto positivo do PAA é constantemente reiterado por agricultores, especialistas no assunto (GRISA e outros, 2011) e sua reprodução recomendada por organismos internacionais (FAO) (CASTRO, 2018).

Além do aspecto da participação civil nas políticas públicas de desenvolvimento rural, discutido no capítulo anterior, também é possível destacar a importância de novos padrões e práticas de consumo dos cidadãos. A difusão de políticas públicas que valorizam o consumo de orgânicos, agroecológicos e a agricultura familiar não acontece isolada, mas em paralelo à disseminação de novas cadeias de produção e consumo por todo o país, como as feiras e mercados orgânicos além das comunidades de consumo consciente. Na ponta da produção, sabemos que a agricultura familiar é a maior responsável por esse tipo de cultivo²⁶. Portanto, agricultura familiar e produção orgânica estão intimamente relacionados.

Na ciência política, apesar de serem comuns pesquisas sobre a agenda de políticas sociais e assistenciais do estado, não encontramos trabalhos que explorem aspectos do PAA, salvo relatórios técnicos assemelhados (VALADARES; SOUZA, 2015). A adoção do PAA no nível municipal reflete aspectos da descentralização *top-down* impulsionada pelo governo federal. Nesse recorte, a administração central busca gerar condições para que municípios adotem o programa e internalizem a prática, beneficiando suas administrações, seus cidadãos e desencarregando a administração federal das responsabilidades relacionadas. Na perspectiva da difusão horizontal, os administradores também parecem estar sendo influenciados por seus pares para apostarem nas vantagens e benefícios do programa. As formas de influência horizontal serão melhor discutidas e investigadas nas páginas que se seguem.

Até aqui, discutimos, no capítulo 2, os conceitos e seus limites dos fenômenos de difusão de políticas públicas. Nosso objetivo foi compreender melhor a que aspectos da

²⁶ Segundo o censo agropecuário de 2006 mais de 85% dos agricultores que afirmaram manter produção orgânica, o fazem em estabelecimentos de menos de 30 hectares (IBGE, 2006).

realidade os conceitos que dominam a área de pesquisa se referem. No mesmo capítulo, investigamos a temática de pesquisa no Brasil e como ela retrata e investiga os processos de difusão de políticas públicas dentro do território nacional.

No capítulo 3, discutimos instituições, processos e ideias que governaram a descentralização de políticas públicas, especialmente as de caráter social, também no Brasil. Fizemos com o objetivo de aproximar duas áreas de pesquisa: difusão e descentralização de políticas públicas. Através dessa aproximação, pretendemos apresentar um caso concreto de política pública, o PAA, à luz dos demais processos de descentralização e difusão de políticas públicas no Brasil. Assim, também nos interessava manter sempre em vista a possibilidade comparara nosso caso a outros programas e políticas.

Nesse capítulo definimos a análise empírica do nosso caso: Apresentaremos nossas hipóteses, as teorias que as embasam, a metodologia utilizada e resultados preliminares da investigação sobre o processo de difusão do PAA entre os municípios brasileiros.

4.1 ELEMENTOS DETERMINANTES DOS PROCESSOS DE DIFUSÃO

De acordo com Berry e Berry (2007, p.224), são duas as principais formas de explicar a difusão de inovações políticas: Aquelas centradas nos determinantes internos e os modelos de difusão. Para eles, as explicações baseadas em fatores internos levam em consideração determinantes políticos, econômicos e sociais internos às unidades, não sendo considerada a influência das demais unidades no processo. Do outro lado, os modelos de difusão, *stricto sensu*, considerariam como causas principais, as interações entre as unidades. As possibilidades de modelagem são muitas e entre elas estariam os (i) modelos de interação nacional; (ii) modelos de difusão regional; (iii) modelos de liderança; (iv) modelos de isomorfismo das unidades; (v) modelos de influência vertical. Segundo os mesmos autores, até os anos 90 os modelos tratavam de fatores *internos e de difusão* separadamente. A evolução metodológica, com a consolidação das análises *Event History Analysis* (EHA) permitiu a criação de modelagens mais realistas, capazes de reunir diferentes conjuntos de fatores.

4.1.1 Determinantes internos

Severidade e associativismo. Na análise dos determinantes internos, muitos são os fatores que podem ser assim considerados²⁷. O primeiro deles está ligado ao *objeto mesmo*

²⁷ De acordo com Berry e Berry (2007, p. 231) esses determinantes podem ser características políticas, econômicas e sociais da unidade analisada. Na tentativa de sermos mais precisos, consideramos determinantes internos aqueles

da política. É natural esperar que o grau de *severidade do problema* reflita na demanda local pela adoção do programa. Partindo de uma perspectiva racional-compreensiva sobre políticas públicas, é razoável esperar que os tomadores de decisão políticos, e, menos diretamente, os não políticos, sofram constrangimentos para oferecerem soluções para uma dada problemática tanto maior a gravidade em questão. Na mesma direção de Coelho, Cavalcante e Turgeon (2016, p.149), “onde há demandas para maior oferta de assistência social, cobertura de saúde ou educação, provavelmente decisões de governo por reformas serão tomadas”.

Dado o contexto federativo discutido, quanto maior a severidade do problema enfrentado pelo programa na localidade, tanto maior a percepção de que sua adoção teria caráter administrativo e hierarquizado e, portanto, maior relevância. Em outras palavras, quanto maior a pressão pela segurança alimentar e pela valorização da produção agrícola familiar, maior a chance de que os gestores locais se comprometam com as compras públicas desses produtores.

Assim, investigamos se uma característica decisiva para a adoção do PAA nos municípios seria a efetiva existência de agricultores familiares aptos a produzir alimentos e vendê-los aos órgãos públicos. É razoável esperar que (H₁) quanto maior a proporção de famílias produtoras, maior a probabilidade de que o município adote o PAA. Esta será nossa primeira hipótese e terá como finalidade verificar o peso da severidade do problema para a adoção da política pública²⁸. Operacionalizamos a variável a partir de dados do IBGE como a proporção de agricultores familiares em relação à população do município.

Coelho, Cavalcante e Turgeon (2016), em sua investigação sobre o Programa Saúde da Família (PSF), procedem análise do determinante através dos dados sobre o percentual da população com idade até 17 anos e com mais de 65 anos. Os autores consideram que municípios com maiores percentuais desses grupos têm maior demanda em sua rede pública de saúde e, portanto, tenderiam a estar sob maior pressão para adotar o programa. Seu achado é significativo para o dado das populações de jovens, mas não o é para a população idosa. Assim, não o considera conclusivo.

cuja estruturação dos dados ao longo do tempo é independente dos dados sobre as demais unidades, portanto, independente da interação entre as unidades.

²⁸ Dado que o PAA tem como parte de seus objetivos a erradicação da desnutrição, subnutrição e a melhora da qualidade da alimentação, seria também possível operacionalizar a “severidade do problema” pela ótica da demanda alimentar. Consideramos, no entanto, não termos um dado que acesse o problema dessa maneira. Julgamos que dados sobre fome e desnutrição não são específicos o suficiente para expressar esse tipo de demanda. Assim, simplificamos a severidade do problema à ótica da oferta.

Wampler (2008) também coteja o objeto de seu programa. Segundo o autor, menores níveis de investimento per capita do município aumentam a probabilidade de pressão para a adoção de uma política que eleva o controle social sobre os recursos do governo, o Orçamento Participativo (OP). Seus resultados são significativos para todos os recortes e períodos.

Em seu argumento, Wampler (2008) recorre à ideia de que o eleitorado petista formaria um grupo social de interesse na adoção da política. Nessa direção, uma variável pouco explorada pela literatura sobre difusão de políticas é o peso da capacidade de associação dos grupos de interesse para se aproximarem da gestão governamental. Batista (2018), por exemplo, encontra efeito significativo do associativismo na implementação da Lei de Acesso à Informação. No nosso caso, levantamos a hipótese de que (H₂) quanto maior o percentual de agricultores familiares associados, maior a probabilidade de adoção do PAA pelo município. O número de agricultores associados é fornecido pelo IBGE, inclui cooperativas, entidades de classe e sindicatos, associação e movimento de produtores e de moradores, e deve refletir um poder de pressão do grupo em favor do programa.

Determinante Eleitoral. Outro conjunto de determinantes são aqueles de natureza eleitoral e político-partidária. Nessa ótica, a difusão de políticas públicas seguiria lógica diversa da apresentada anteriormente, e se basearia em incentivos do sistema político, como delineou Downs (1999). Em primeiro lugar, é possível falar nos incentivos do processo eleitoral. Nessa perspectiva, atores políticos comportam-se de forma estratégica e auto-interessada, visando maximizar seus votos para garantir a sobrevivência eleitoral. A decisão por adotar políticas públicas passaria assim pelo crivo de seu efeito eleitoral. Candidatos em busca de reeleição estariam mais abertos a adotar inovações políticas e a fazê-lo no momento mais vantajoso, especialmente se delas se espera efeitos econômicos positivos ou resultados francamente perceptíveis.

Ainda que não haja comprovações de que o PAA gere efeitos macroeconômicos significativos para os municípios, é certo que seu desenho gera expectativas positivas nos produtores rurais e demais consumidores. Sendo assim, partindo dos pressupostos da literatura mencionada, de que os eleitores se preocupam com seu bem-estar econômico, enquanto os políticos se preocupam com os votos, é de se esperar que o PAA seja adotado com a finalidade da maximização eleitoral. É de se esperar ainda que esse efeito seja percebido principalmente em municípios com maior contingente de agricultores familiares.

Ao menos duas formulações são possíveis nesse ponto. Em ambas, coteja-se a possibilidade de políticas públicas servirem de como objeto de propaganda em contextos de competição eleitoral acirrada. Na primeira delas, parte-se do conceito de ciclo eleitoral. Autores como Berry e Berry (1992, p. 718) e outros, baseando-se na argumentação do chamado *political business cycle* (Nordhaus, 1975), argumentam que os políticos buscariam maximizar seus resultados eleitorais realizando ações no momento mais favorável. Fatores como a racionalidade limitada dos eleitores levariam candidatos a preferir propor ações positivas às vésperas das eleições, pois ações realizadas em meio de mandato seriam desconsideradas na decisão do voto frente a informações e avaliações mais atuais. Pela mesma razão, ações negativas, como o aumento de impostos não seriam realizadas nesse período. Conseqüentemente, segundo esses autores, as políticas públicas estariam sujeitas a ciclos, com altas nos meses que antecedem às eleições e baixas nos demais períodos.

No contexto brasileiro, a variável é investigada por Coelho, Cavalcante e Turgeon (2016, p. 158) que identificam efeito significativo do ano eleitoral para a adoção do PSF. Também Spada (2014) identifica efeito do ciclo eleitoral na adoção do Orçamento Participativo, mas não da mesma forma. Para o autor, o Partido dos Trabalhadores influenciou seus prefeitos para adotarem o programa e assim estabelecerem para o partido uma marca de “boa governança” com objetivo na eleição para o governo federal. Nos anos seguintes à vitória eleitoral, essa influência teria sido enfraquecida (SPADA, 2014, p.27).

Uma segunda formulação do raciocínio estratégico-eleitoral, consiste na ideia de que as políticas públicas são mais frequentemente adotadas em contextos de maior competição política, pois os políticos têm maiores incentivos para inovar e assim demonstrar que são diligentes. Assim, replicar políticas públicas de outras localidades seria uma estratégia de menor custo para a proposição de políticas e poderia auferir vantajosos retornos eleitorais, especialmente em contextos de maior competição eleitoral. A aplicação desse raciocínio no estudo da difusão de políticas públicas pode ser encontrado desde Walker (1969) e continua a ser um dos mais repetidos nas pesquisas sobre difusão no Brasil (SUGIYAMA, 2008; COELHO, 2012; SUGIYAMA, 2012; COELHO, CAVALCANTE e TURGEON, 2016; BATISTA, 2017).

Como a maior parte desses estudos, adotaremos um índice de competição eleitoral para verificar a hipótese de que (H₃) quanto maior a competição eleitoral em uma jurisdição, maior

a probabilidade de adoção do PAA naquela localidade. Para tanto implementaremos a variável como margem de vitória entre o primeiro e o segundo colocado nas eleições.

Sugiyama (2008), em suas análises do Bolsa Escola e do Programa saúde da família, Coelho (2012), analisando o Bolsa Escola Federal (PGRM), e Batista (2018), analisando a implementação da Lei de Acesso a Informação (LAI), não encontraram efeito estatisticamente significativo da competição eleitoral. Somente Coelho (2012), analisando o Bolsa Escola, encontrou significância estatística no efeito. Para o Orçamento Participativo, Sugiyama (2012) e Spada (2014) também corroboram o argumento da competição eleitoral entre PT e PSDB. Já Coelho, Cavalcante e Turgeon (2016) encontram efeito contrários para a variável a depender de como a implementam. Prefeitos eleitos com menores percentuais de votos tiveram maior probabilidade de adotar o Programa Saúde da Família, mas cidades com maior número efetivo de partidos não determinaram estatisticamente uma maior probabilidade de adoção do programa.

Determinante Ideológico-partidário. A ideologia política e a estrutura partidária também podem impactar a adoção de políticas públicas. É possível alegar com Hibbs (1977), por exemplo, que partidos de esquerda tendem a políticas de maior intervenção econômica com viés redistributivo. Para Przeworski (1985 *apud* Coelho, Cavalcante e Turgeon, 2016), governos de esquerda tendem a ser mais intervencionistas e proativos na área social que os governos de direita. Para Cox & McCubbins (1986) não é a ideologia política, mas a convergência ou alinhamento partidário entre governos de diferentes esferas que reflete a cooperação na adoção de políticas públicas.

Investigam o peso da ideologia política e da estrutura partidária como determinantes da difusão de políticas públicas no Brasil: Sugiyama (2008) identifica efeito positivo dos partidos de esquerda na difusão dos Programas Bolsa Escola e Saúde da Família. Efeito também encontrado por Coelho (2012) e por Coelho, Cavalcante e Turgeon (2016) para os mesmos programas respectivamente. No que se refere ao alinhamento partidário, Coelho (2012) não identifica seu efeito entre prefeitura e governo federal na probabilidade de adoção dos programas municipal e federal do Bolsa Escola. O efeito do alinhamento entre prefeito e presidente também não foi encontrado por Coelho, Cavalcante e Turgeon (2016) na difusão do Programa saúde da Família. Já Batista (2018) identifica o efeito positivo do alinhamento partidário entre presidente e prefeito na implementação da Lei de acesso à Informação e não o encontra para a identificação partidária entre prefeitos e governadores.

No nosso caso, levantamos a hipótese de que (H₄) Municípios governados pelo PT têm maior probabilidade de adoção do PAA. Tendo em consideração que o PAA foi adotado e encampado no âmbito federal pelos governos do PT e que durante todo o período investigado (2012-2015) o partido continuou na presidência, as duas suposições descritas estão contidas nesta mesma hipótese.

Recursos, Capacidades e Governança. Um tema muito caro à análise da descentralização de políticas públicas consiste na constatação de que os municípios, especialmente os de menor porte sofrem importantes limitações. Os municípios ao propor políticas públicas têm que lidar com o fato incontornável de que estão sujeitos a recursos limitados tanto de capacidade fiscal como de natureza burocrática. Na prática essas limitações impedem inclusive os gastos sociais em nível local. (ARRETCHE, 2011). No caso do PAA, embora haja a possibilidade de apoio financeiro aos municípios por parte da União, este apoio tem acontecido de forma muito limitada, tonando-se mesmo difícil que os municípios pobres consigam participar do programa. (VALADARES; SOUZA, 2015).

As limitações financeiras são identificadas pelo efeito positivo dos incentivos financeiros por Sugiyama (2008), analisando o PSF, e de indicadores de gestão fiscal por Batista (2018). As limitações financeiras no processo de adoção de políticas públicas não foram identificadas, no entanto, por Sugiyama (2008) nem por Coelho (2012), analisando o Bolsa Escola, também não foi encontrado por Coelho, Cavalcante e Turgeon, (2016), para o PSF²⁹, nem por Spada (2014), para a difusão do Orçamento Participativo.

Além das limitações financeiras, também são largamente documentadas as limitações provenientes da estrutura e funcionamento das burocracias locais de estado. Apesar de fartamente descrita (SRI, 2011), essa limitação é pouco explorada pela literatura de difusão de Políticas públicas no Brasil. Para Abrucio e Grin (2018, p.6), “capacidades estatais ampliam as possibilidades de atuação em domínios de políticas, geram autonomia de ação e reduzem a dependência de suporte externo, seja da sociedade ou de níveis superiores do governo”. Trata-se das chamadas atividades-meio e incluem gestão financeira, gestão de pessoas, tecnologia da informação e organização administrativa.

²⁹ Sugiyama (2008) e Coelho, Cavalcante e Turgeon (2016) encontram efeitos contrários para o mesmo programa, o PSF. No entanto, a primeira investiga se os incentivos financeiros tiveram efeito na adoção, enquanto o segundo trabalho analisa a capacidade fiscal, medida como arrecadação municipal per capita e corrigida pela inflação.

Batista (2015, 2018) argumenta que a capacidade burocrática pode ser analisada no nível municipal e é geralmente observada em quatro aspectos: quantidade, adequação, formação e politização. A autora encontra efeitos positivos da melhor gestão fiscal e da menor politização do corpo burocrático na difusão da implementação da Lei de Acesso à Informação e não encontra significância estatística para o efeito da autonomia burocrática. Replicando sua análise, investigamos (H₅) se menores restrições financeiras e burocráticas aumentam a probabilidade de adoção do PAA.

Em nossa análise seguiremos a seguinte operacionalização: Utilizaremos os dados do *Índice de gestão fiscal da Firjan (IFGF)*³⁰ (V₅) como indicador da limitação da capacidade de gestão financeira dos municípios. A *proporção de funcionários estatutários será utilizada como aproximador da autonomia burocrática* (V₆). Ela deve indicar que profissionais mais estáveis em suas funções são também mais autônomos e mais capazes de atuar a despeito dos interesses do prefeito incumbente, tendendo a favorecer a implementação e o funcionamento de programas. A *proporção de funcionários exclusivamente comissionados como indicador de politização* (V₇). Ela sugere que burocracias ocupadas por mais funcionários politicamente selecionados tendem a responder mais lentamente à implementação de programas e práticas em ascensão no meio dos gestores. Os dados são da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE.

4.1.2 Determinantes sistêmicos de difusão

Como discutido, os modelos estatísticos de determinantes internos levam em consideração apenas características “internas” às unidades do sistema em questão. Por *variável interna* entendemos a inexistência de efeito direto do evento de interesse (a adoção) sobre uma variável independente com efeito sobre a adoção por outra unidade do sistema.

É importante distinguir modelos de variáveis tempo-dependentes dos de variáveis sistêmicas. Modelos de determinantes (exclusivamente) internos também podem levar em consideração variações temporais. Modelos de variáveis “sistêmicas” utilizam de dados em series temporais para calcular, para cada momento *t*, uma nova probabilidade de adoção das

³⁰ O *Índice De Gestão Fiscal* é valor contínuo que varia entre zero e 1, sendo: *Gestão crítica*, entre 0 e 0,4, e *Gestão de excelência*, entre 0,8 e 1. O Índice leva em consideração: (a) a capacidade de arrecadação; (b) os gastos com folha de pagamento; (c) nível de investimentos; (d) o custo da dívida municipal; (e) uso dos restos a pagar.

unidades do sistema. A nova probabilidade é, portanto, função das variáveis do modelo em $t - 1$. Entre essas variáveis pode estar uma função da própria variável dependente.

De acordo com Berry e Berry (2007, p.224), são três, os principais, modelos (sistêmicos) de difusão mais relevantes para se avaliar certas suposições específicas. Seriam eles, os (i) modelo de interação nacional; (ii) modelo de difusão regional; (iii) modelos de liderança.

Os *modelos de interação nacional* consideram que as unidades interagem constantemente e que, com o passar do tempo, as interações com as unidades adotantes aumentam a probabilidade de adoção pelos que ainda não o fizeram. Neste modelo, as unidades têm pesos relativos iguais, pois seriam consideradas como estatisticamente similares dentro do sistema político a que pertencem. Daí a interação nacional. Os *modelos de difusão regional* consideram que as interações têm maior peso quando se dão com unidades geograficamente mais próximas. As razões para isso poderiam ser os padrões geográficos de semelhança de problemas ou características, a facilidade e constância dos contatos entre gestores, de modo que, em qualquer caso, a proximidade geográfica potencializaria o peso da interação, tornando certas unidades mais suscetíveis à influência de umas que a de outras. Na operacionalização desse modelo, pode-se considerar como fonte de ponderação da influência tanto a distância entre as unidades adotantes quanto a quantidade de unidades adotantes dentro de áreas fixas pré-estabelecidas. Por fim, os *modelos de liderança* consideram não a distância, mas outras características das unidades como razão de sua maior capacidade de influência. Esses modelos podem ser utilizados para operacionalizar razões diversas pelas quais certas unidades poderiam ter maior influência sobre outras, como por exemplo o nível de riqueza, o papel político destacado, a liderança regional de algum tipo, entre outras possibilidades³¹.

Implementando modelos de difusão regional, Sugiyama (2008) não encontrou significância estatística da proporção de adoções estaduais para nenhum dos programas analisados. Encontrou o efeito vizinhança nas macrorregiões Sul e Sudeste apenas para o PSF e nenhum para o Bolsa escola. Coelho, Cavalcante e Turgeon (2016) não encontraram efeito da proporção de adotantes por estado na difusão do PSF. Entre as macro-regiões, encontraram efeito estatisticamente significativo no sul, centro-oeste e nordeste. Concluindo que o efeito

³¹ É importante notar que os modelos aqui apresentados não singularizam mecanismos causais, servindo assim para o teste empírico de diferentes hipóteses. Cabe ao pesquisador manipular o desenho de pesquisa, ou apresentar evidências de outra natureza, de forma que possíveis interpretações alternativas sejam excluídas. Assim, a verificação do efeito liderança de uma capital pode ser interpretado como evidência do status político ou econômico, por exemplo. Esse tipo de análise, portanto, não avança necessariamente sobre a limitação da estratégia de “caixa-preta” (Sugiyama, 2012, p. 33) dos modelos estatísticos de difusão.

vizinhança é mais robusto macro-regionalmente que estadualmente. Batista (2018) testa os estados como regiões de influência e encontra efeito positivo. A autora também testa um modelo de liderança para as adoções estaduais e encontra efeito positivo. O controle para a influência da distância da capital não encontra.

Quadro 3. Hipóteses e o sentido de seus efeitos esperados.

Variável	Hipótese - Variável operacionalizada	Efeito esperado
Severidade V ₁	1. Quanto maior o número de famílias produtoras, maior a probabilidade de que o município adote o PAA. - Proporção de agricultores familiares na população do município.	+
Associativismo V ₂	2. Quanto maior o número de agricultores familiares associados, maior a probabilidade de adoção do PAA. - Proporção de agricultores familiares associados entre os agricultores familiares do município.	+
Competição eleitoral V ₃	3. Quanto maior a competição eleitoral em uma jurisdição, maior a probabilidade de adoção do PAA pelo município. - Margem de vitória: Diferença percentual de votos válidos entre o vencedor e o segundo mais votado.	-
Partidarismo V ₄	4. Municípios governados pelo PT têm maior probabilidade de adoção do PAA. - Assume o valor 1 quando o prefeito for filiado ao PT e 0 quando não.	+
Capacidades	5. Menores restrições financeiras e burocráticas aumentam a probabilidade de adoção do PAA.	
Gestão fiscal V ₅	- Qualidade da gestão fiscal: Firjan	+
Autonomia V ₆	- Proporção de funcionários estatutários.	+
Politização V ₇	- Proporção de funcionários exclusivamente comissionados.	-
Vizinhança	6. Quanto maior a proporção de adoções dentro das regiões, maior a probabilidade de adoção ao PAA dentro delas.	
Vizinhança V ₈	- Proporção de adoções por regiões imediatas.	+
Vizinhança V ₉	- Proporção de adoções por regiões intermediárias.	+

Manipulando os mesmos modelos, Coelho (2012), em sua análise do Bolsa Escola, o encontra o efeito vizinhança somente entre municípios com alta competição política e não governados nem pelo PT nem pelo PSDB. Spada (2014, p.28) afirma que após o enfraquecimento da estratégia partidária petista de expansão do Orçamento Participativo entre suas prefeituras (vitória eleitoral de 2002) o efeito vizinhança na difusão do programa pode ser mais fortemente identificado.

Empreendendo o mesmo tipo de análise, investigamos se os efeitos regionais podem ser sentidos em diferentes níveis. Nossa hipótese é que existe o efeito vizinhança na difusão do PAA. Portanto, (H_6) quanto maior a proporção de adoções dentro das regiões geográficas, maior a probabilidade de adoção do PAA dentro das mesmas regiões. Operacionalizaremos essa hipótese utilizando a proporção de adoções dentro das regiões intermediárias e imediatas³². As hipóteses discutidas foram resumidas no Quadro 3.

4.2 METODOLOGIA: EVENT HISTORY E ANÁLISE DE SOBREVIVÊNCIA

Estratégias muito diversas foram empregadas para analisar a difusão de políticas públicas nos seus vários contextos. Parte das análises mais sofisticadas incorporam os desenhos de análise de sobrevivência já há bastante tempo. Análises mais modernas (BERRY; BERRY, 1992) deram um passo adiante e passaram a levar em consideração também a interação entre as unidades do sistema como determinantes da causação da variável dependente. Com esse objetivo, os modelos levam em consideração o evento de interesse y (a adoção) em outras unidades do sistema no instante de tempo anterior $t-1$, para calcular as taxas de probabilidade de adoção das unidades que ainda não vivenciaram o evento de interesse.

A história do evento (*Event History*) consiste em dados longitudinais do tempo de ocorrência de eventos. A análise da história do evento (EHA) consiste na análise da duração entre a ocorrência do evento e o momento em que surgiu o risco de ele ocorrer. Esse tipo de análise tem origem no campo da estatística denominado análises de sobrevivência ou análise de risco. Ela tem por objetivo responder perguntas como: Qual a proporção de unidades da amostra terão sofrido o evento até determinado momento? Qual a probabilidade de que o evento ocorra com para determinado grupo de indivíduos em até um determinado momento? Qual a

³² Em 2017 o IBGE lançou uma nova divisão geográfica do Brasil, denominadas regiões intermediárias e imediatas em substituição das antigas mesoregiões e microrregiões. As novas regiões foram propostas tendo por base evidências empíricas sobre a malha urbana brasileira e oferecem aos operadores de políticas públicas um retrato mais realista das dinâmicas sociais dos territórios. (IBGE, 2017)

probabilidade média da ocorrência do evento? A EHA é utilizada em muitos campos das ciências sociais e é do nosso particular interesse seu emprego no campo de difusão de ideias políticas e políticas públicas.

De acordo com Berry e Berry (2007, p. 240), antes dos anos 90 a literatura sobre inovações governamentais era dominada por pesquisas que testavam ou os determinantes internos ou os determinantes de difusão. A superação de entraves metodológicos teriam permitido a fusão das duas abordagens, o que condiz com a realidade dos fenômenos. A inovação consistiu na introdução dos modelos de EHA numa área cujas análises estatísticas eram dominadas ou por regressões com dados transversais (cross-section) (BERRY; BERRY, 2007, p. 240) ou por séries históricas sobre uma unidade de análise (BOX-STEFFENSMEIER; JONES, 2004, p. 3). Esses modelos pecam por (1) as variáveis independentes permanecerem estáticas mesmo para longas durações de tempo ou por (2) as unidades analisadas serem consideradas como completamente independentes. Os avanços nas metodologias de análise de sobrevivência permitiram que outras limitações fossem superadas: (1) A impossibilidade de levar em consideração a recorrência dos eventos. (2) A determinação de que os eventos de interesse sejam tomados como variáveis dicotômicas. Os autores apontam ainda outra vantagem desse avanço na modelagem (BERRY; BERRY, 2007, p. 241). Para eles, alguns determinantes internos podem ser suplantados pelos determinantes de vizinhança, por exemplo, já que a proximidade regional está comumente correlacionada a outras características socio-econômicas.

Além de avaliar se e quando um evento poderia ocorrer, o emprego dos modelos de riscos proporcionais de Cox passaram a permitir a verificação simultânea de diversas variáveis na ocorrência dos eventos de interesse. Extensões do modelo permitem complexificar a análise para incluir problemas adicionais. Alguns deles referem-se à: (1) Importância de levar em consideração a variação temporal das variáveis independentes. (2) Importância de considerar a interdependência entre as unidades. Em termos práticos, pode se assim, levar em consideração a tomada de decisão estratégica dos atores, as interações sociais entre políticos e gestores, a susceptibilidade à influência de unidades políticas vizinhas ou de unidades específicas, etc.. Do ponto de vista estatístico, os modelos de Cox são alternativas interessantes, pois não exigem a especificação da distribuição das durações dos intervalos entre as variáveis³³, e, por isso, eles são considerados métodos semi-paramétricos. (BOX-STEFFENSMEIER; JONES, 2004, p. 47)

³³ Ainda que elas possam ser estimadas. (BOX-STEFFENSMEIER et. Al., 2004, p. 47)

Assim sendo, modelos estatísticos desse tipo são capazes de captar fenômenos específicos dos processos de difusão em que se combinam determinantes internos sistêmicos (BOX-STEFFENSMEIER; JONES, 2004; BERRY; BERRY, 2007; BATISTA, 2018).

O modelo pode ser descrito:

$$h(t) = Pr(T = ti | T \geq ti, x).$$

Em que $h(t)$, hazard rate, é determinado pela probabilidade de falha no tempo, discretamente definido, $T = ti$, condicional à sobrevivência, $T \geq ti$, e às covariáveis de interesse, x .

Para cada caso, y , a probabilidade da ocorrência do evento, adoção, $y_{it} = I$, no tempo t , é definida como:

$$Pr(y_{it} = I) = \lambda_i.$$

Por sua vez, λ_i é determinado como uma função do conjunto de covariáveis de interesse:

$$\lambda_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \dots + \beta_k x_{ki}.$$

Sua forma mais utilizada é a função de risco, definida como:

$$h(t) = h_0(t) * \exp(\beta'x)$$

Em que $h_0(t)$ é o risco inicial.

Já a interação tempo-dependente pode ser implementada como uma variável de interesse β_{nxni} , definida como uma função de λ_i em $t - 1$ para o conjunto ou para um segmento dos dados.

Segundo Berry e Berry (2007), variações técnicas na implementação do modelo permitem que duas variáveis dependentes sejam empregadas: a *rapidez da adoção* ou a *probabilidade de adoção*. Ainda que os autores tendam à segunda opção, em função de seus avanços técnicos recentes, afirmam não se poder declarar uma delas inequivocamente melhor que a outra. A variável dependente por nós adotada foi a adoção do programa, identificada como binária (*dummy*), em conformidade com outras análises na área já mencionadas. O tempo foi implementado como dias e anos³⁴. Os dados foram obtidos por demanda ao portal de acesso a informações governamentais. Referem-se ao dia de publicação no Diário Oficial da União dos termos de adesão ao programa, entre os anos de 2012 e final de 2015. O intervalo se refere ao período do início da descentralização do programa até o apagão da administrativo que levou à descontinuidade de novas adoções ou a não atualização dos dados por pelo menos 2 anos.

³⁴ Utilizamos dias para a Regressão de Cox (seção 4.3.3.1.) e anos para a Regressão de Cox tempo-dependente (seção 4.3.3.2.).

Elencamos as principais variáveis independentes e de controle testadas na literatura sobre difusão de políticas públicas no Brasil e definimos algumas para testar as principais hipóteses consideradas pela área acadêmica, como descritas. Sua seleção foi baseada nos argumentos teóricos e na literatura comentada. No que concerne os modelos sistêmicos de difusão, consideramos modelos regionais ainda não testadas pela literatura.

Outros dados utilizados são públicos e disponibilizados por órgãos de Estado³⁵. Também foram obtidos por recurso à Lei de Acesso à Informação, dados de adoção, modalidades, orçamentos e gastos como os programas. O banco foi construído e analisado com auxílio dos softwares IBM SPSS Statistics 20.0.0, R 3.5.2. e Rstudio 1.1.643, com adição do pacote *survival*. Análises descritivas prévias são realizadas com finalidade de fazer avaliações preliminares e gerais sobre os dados e sobre a realidade do fenômeno investigado, permitindo definições técnicas de procedimentos adequados ao manuseio, preparação e análise dos dados.

4.3 ANÁLISE

4.3.1 Variável dependente: a adoção ao programa

Analisando-se os dados de adoção para os 5570 municípios brasileiros, identificamos que 963 (aproximadamente 17%) tinham adotado o programa até o final do ano de 2015. O número anual de adoções pode ser visto na gráfico 4.

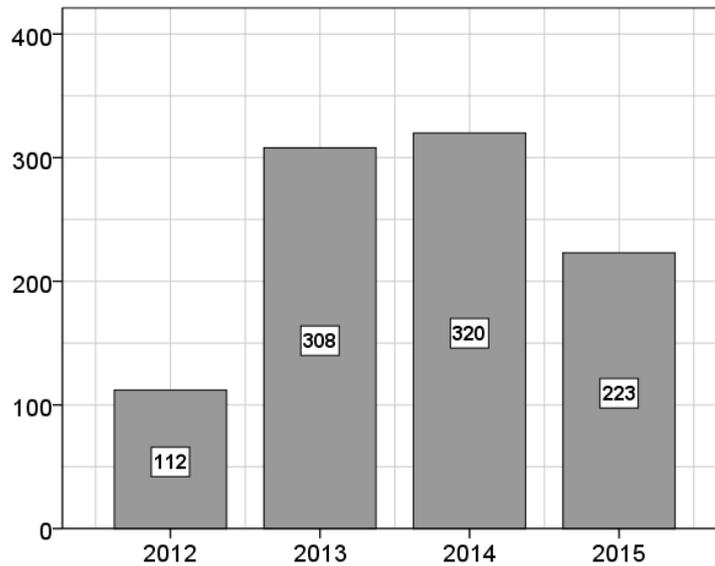
Observando-se as adesões diárias, verificamos que elas ocorreram com relativa estabilidade ao longo dos 1250 dias de análise (Gráfico 5). No entanto, essa estabilidade não é uniforme regionalmente (macrorregiões). Identificamos poucas adesões nas regiões Norte e Centro-Oeste, nenhuma alcançando 5% de seus municípios. Além disso, também é possível verificar que as adesões seguiram tendências regionalmente estáveis: Baixa para Norte, Centro-Oeste (duas linhas superiores) e Sudeste (linha intermediária) e maior para Nordeste e Sul (duas linhas inferiores). No último ano, a estabilidade regional se altera, com a tendência geral de estagnação em todas as regiões (Gráfico 6), à exceção do Paraná na região Sul, como veremos.

Observando os Estados, é possível identificar que apenas 8 estados tiveram a adesão de mais de 10% dos seus municípios durante o tempo do estudo, correspondendo a mais de 90% do total de adesões (885 dos 963 casos). Além disso, verifica-se que o Estado de Minas Gerais é responsável por mais de 70% das adesões totais no Sudeste (102 dos 139 casos) e que o Estado

³⁵ MDS, MDA, Ministério da Agricultura, IBGE, IPEA, PAADData, Firjan.

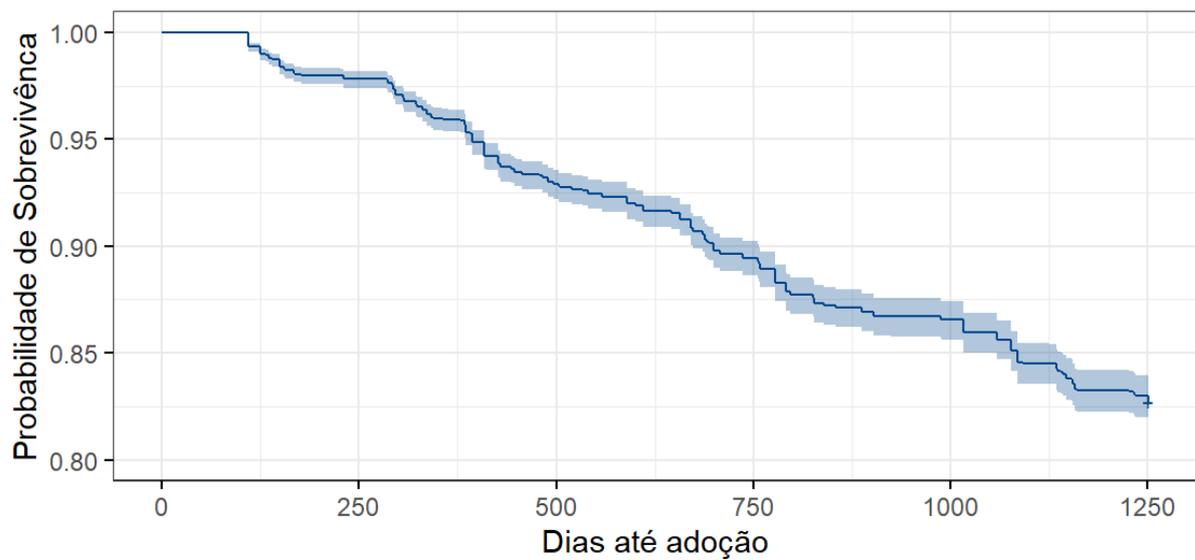
do Paraná é responsável pelo aumento discrepante das adesões da região Sul no ano de 2015. (Gráfico 7)

Gráfico 4. Número de adoções ao PAA por ano.



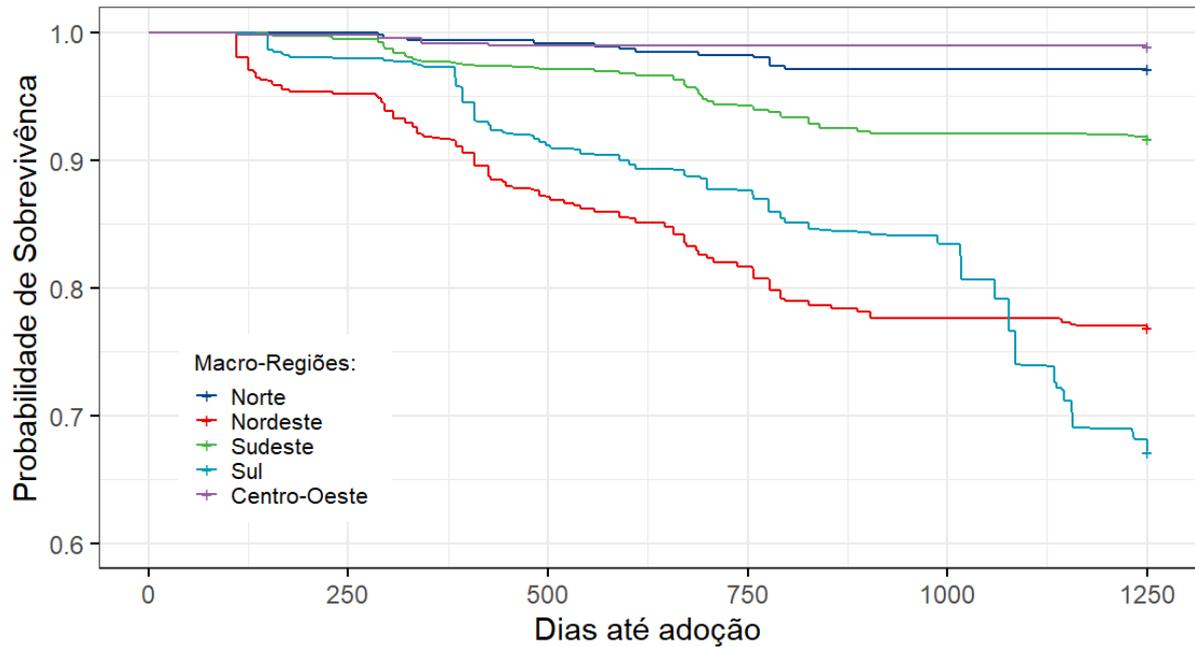
Fonte: O autor (2019)

Gráfico 5. Acumulado percentual diário de adoções ao PAA – Função sobrevivência.



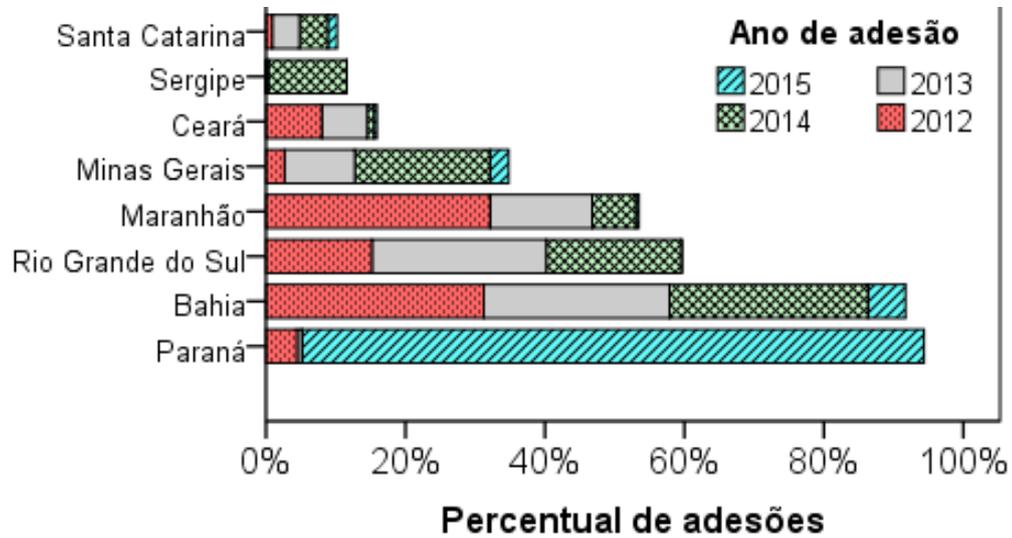
Fonte: O autor (2019)

Gráfico 6. Acumulado diário de adoções ao PAA por região – Função sobrevivência.



Fonte: O autor (2019)

Gráfico 7. Adesão anual nos Estados com mais de 10% de adesões até 2015.



Fonte: O autor (2019)

A observação desses dados nos permite ratificar que as diferenças macrorregionais do Brasil são determinantes naturalmente relevantes na difusão do PAA. As regiões Centro-Oeste e Norte já são identificadas como regiões com menor presença da agricultura familiar por outros trabalhos da área. (LANDAU; HIRSCH; e outros, 2013, p. 20). As duas regiões têm a maior parte de seu território ocupado por estruturas agrárias radicalmente diferentes das que se

dedicam à agricultura familiar, o que é facilmente observável pela quantidade bastante reduzida de municípios, com dimensões muito maiores que das demais regiões, e pelas dimensões de seus módulos fiscais (LANDAU; HIRSCH; e outros, 2012).

Exceção feita ao Estado de Minas Gerais, a região Sudeste também apresentou baixa adesão ao programa, ao contrário de nossas expectativas. De tal modo que, durante o período do estudo, 84% do total das adoções se deram em duas regiões (Nordeste e Sul), que correspondem a 54% do total de municípios do país.

No que se refere aos Estados, também é perceptível que há uma grande diferença entre as adoções nesse nível. Como dito, apenas 6 estados, correspondentes a 46% dos municípios brasileiros, foram responsáveis por 85% das adesões ao programa. No nordeste se destacam Bahia, Maranhão e Ceará. No sul, Rio Grande do Sul e Paraná.

Dentro de suas regiões, dois Estados se destacam. O Estado de Minas Gerais, que, tendo aproximadamente metade dos municípios do sudeste, perfaz 73% de suas adesões totais da macroregião. Entre esses municípios, a evolução temporal nacional foi semelhante à nacional: número crescente de adesões até as adesões marginais em 2015. O Paraná também se destaca, mas de forma distinta. Podemos considera-lo como um caso de exceção (*outlier*) à tendência nacional. Suas adesões municipais no ano de 2015 não só foram discrepantes dos demais estados da federação, como foram capazes de compensar numericamente a tendência de queda nacional. Supomos assim, que alguma variável interveniente local tenha interferido no processo. Procuramos indícios do fenômeno, mas não encontramos a tempo dos resultados desse trabalho.

Portanto, identificamos aqui que as adoções municipais ao PAA também são fortemente determinadas pelas macrorregiões e pelos estados a que pertencem os municípios. O resultado reflete a desigualdade regional conhecida no âmbito das políticas e da prestação de serviços públicos, em geral, assim como a maior incidência de políticas voltadas para a agricultura familiar e desenvolvimento rural nessas mesmas regiões, em específico (FAVARETO, 2009).

Juntas essas evidências, temos elementos para guiar nossas seleções de casos para seções posteriores. A Instabilidade nas adesões levam os dados a ferir o pressuposto da proporcionalidade dos riscos, necessário à implementação das regressões de Cox. Além disso, essas diferenças sugerem a existência de variáveis intervenientes ao modelo, problema que pode ser contornado com a melhor seleção dos casos (SEAWRIGHT; GERRING, 2014).

4.3.2 Variáveis independentes

As estatísticas descritivas das variáveis independentes utilizadas na análise estão dispostas na tabela 4. Nela, as proporções de adoção por regionalidade (V_8 , V_9) referem-se apenas aos dados das unidades adotantes no momento da adoção.

O cálculo das correlações de Pearson (tabela 5), identifica que não há altas correlações entre as variáveis. Excluindo assim problemas de multicolineariedade. As altas correlações entre as proporções de adesão por regionalidade não influenciam o modelo, pois são consideradas separadamente. Verifica-se, no entanto, que a baixa correlação entre as proporções de adesão entre as regiões imediatas e as macrorregiões permitiriam que as investigássemos conjuntamente nos modelos. Verificamos ainda que as variáveis de gestão fiscal e capacidades (V_5 , V_6 , V_7) também estão pouco correlacionadas. Esse fato, apesar de contra intuitivo, já havia sido identificado por Batista (2018, p. 49).

Tabela 3. Estatísticas Descritivas das variáveis independentes.

Variável	Casos	Valor Mínimo	Valor Máximo	Média	Desvio Padrão
Agricultores familiares - V_1	5565	0	0,35	0,065	0,055
Associativismo de agricultores - V_2	5563	0	1	0,4	0,23
Competição eleitoral - V_3	5568	0	100	18,12	22,19
Gestão Fiscal - V_5	5184	0,047	0,957	0,443	0,141
Estatutários - V_6	5544	0	1	0,64	0,24
Comissionados - V_7	5543	0	0,68	0,1	0,089
Adoções na r. imediata - V_8	963	0,0213	1	0,39	0,24
Adoções na r. intermediária - V_9	963	0,0087	0,68	0,33	0,2
População - V_{10}	5565	805	11.253.503	34.277,8	203.112,6
IDH - V_{11}	5564	0,418	0,862	0,659	0,072

Fonte: O autor (2019)

Tabela 4. Matrix de Correlações entre as variáveis independentes.

	V ₁	V ₂	V ₃	V ₆	V ₇	V ₁₀	V ₁₁	V ₅	V ₈	V ₉
V ₁	1	,261**	-,025	,137**	,107**	-,129**	-,290**	-,050**	,342**	,204**
V ₂	,261**	1	,020	,073**	-,120**	-,051**	,140**	,077**	,277**	,121**
V ₃	-,025	,020	1	-,027*	-,021	,008	,070**	,063**	-,017	-,025
V ₆	,137**	,073**	-,027*	1	-,080**	,034*	,019	,060**	,113**	,159**
V ₇	,107**	-,120**	-,021	-,080**	1	-,059**	-,176**	-,043**	-,061**	-,131**
V ₁₀	-,129**	-,051**	,008	,034*	-,059**	1	,139**	,107**	-,052**	-,033*
V ₁₁	-,290**	,140**	,070**	,019	-,176**	,139**	1	,450**	-,056**	-,056**
V ₅	-,050**	,077**	,063**	,060**	-,043**	,107**	,450**	1	-,018	,042**
V ₈	,342**	,277**	-,017	,113**	-,061**	-,052**	-,056**	-,018	1	,577**
V ₉	,204**	,121**	-,025	,159**	-,131**	-,033*	-,056**	,042**	,577**	1

* - Representa significâncias p-valor < 0.05.

** - Representa significâncias p-valor < 0.01.

Fonte: O autor (2019)

4.3.3 Regressões de Cox

4.3.3.1 Regressão de Cox multivariada com dados cross-section

Em nosso primeiro modelo, utilizamos dados cross-section, com as variáveis independentes referentes ao momento da adoção, para estimar a sobrevivência dos municípios à adoção do PAA. O modelo testa as hipóteses (H₁, H₂, H₃, H₄ e H₅) em três diferentes seleções de casos, discutidas na seção 4.4.1. e 4.4.2. Na primeira (seleção1), testamos o modelo para todos os municípios do país. Na segunda (seleção 2), para todos os municípios das regiões Nordeste e Sul. São 2985 municípios (54% do total) responsáveis por 806 adoções (84% do total das adoções). Na terceira (seleção 3), testamos os modelos para os municípios dos Estados que tiveram adesões mais estáveis e consistentes. São os 6 estados com mais adesões, excluído o Paraná. Juntos, congregam 2168 municípios (39% do total), responsáveis por 613 adoções (64% do total de adoções).

Os resultados são apresentados pelo hazard ratio ($\exp(\beta)$), seguidos de sua significância estatística para o modelo. Os hazard ratios < 1 devem ser interpretados invertidos ($1/\exp(\beta)$) e com sinal negativo. As transformações estão na mesma célula.

Como podemos observar na tabela 6, temos que:

(1) O percentual de agricultores familiares por município (V_1) apresenta resultado errático, tendo efeito positivo na adoção na primeira seleção e negativo nas demais.

(2) O percentual de agricultores familiares associados (V_2) apresenta impacto na adoção do programa e os resultados são significativos, exceto para a seleção 2.

(3) A margem de vitória eleitoral (V_3) apresenta impacto consistentemente sem significância estatística para todas as seleções de casos e com efeito zero ($\exp(\beta) \cong 1$). O que nos leva a descartá-lo como fator explicativo da adoção do PAA.

(4) A presença do governo municipal do PT (V_4) apresentou resultados reiteradamente negativos, o que é contrário à nossas expectativas.

(5) O índice de gestão fiscal (V_5) apresenta impacto consistente e positivo, como esperado, e estatisticamente significativo para todas as seleções realizadas.

(6) O percentual de funcionários estatutários (V_6) apresenta impacto positivo e significativo para as duas primeiras seleções. Quando selecionados apenas os estados mais envolvidos no programa, a variável obteve baixa significância e efeito invertido.

(7) O percentual de funcionários comissionados (V_7) apresenta impacto consistente e negativo, como esperado, e estatisticamente significativo para todas as seleções de casos.

As variáveis de controle, população e IDH, podem ser assim compreendidas: A população é a única variável numérica que não é uma taxa ou percentual, portanto, a variação de uma unidade tem pouco efeito sobre a variável dependente, daí seu coeficiente aproximar-se de 1 (efeito zero). O IDH apresenta resultados consistentemente negativos e significativos. Considerando-se que o programa tem como realidade alvo populações rurais, que se concentram nos municípios mais pobres e menos desenvolvidos, o resultado não é surpreendente.

Tabela 5. Regressão de Cox multivariada.

	Seleção 1	Seleção 2	Seleção 3
Percentual de agricultores familiares - V ₁	3,232	0,228 → - 4,3	0,674 → - 1,48
Sig.	0,063**	0,029*	0,613
Percentual de agricultores associados - V ₂	2,627	1,241	2,589
Sig.	0,000*	0,222	0,000*
Competição eleitoral - V ₃	0,998	1	0,998
Sig.	0,197	0,780	0,261
PT - V ₄	0,614 → - 1,63	0,654 → - 1,52	0,701 → - 1,42
Sig.	0,000*	0,000*	0,001*
Índice de gestão Fiscal - V ₅	9,071	5,500	7,839
Sig.	0,000*	0,000*	0,000*
Percentual de funcionários estatutários - V ₆	1,608	1,333	0,668 → - 1,49
Sig.	0,002*	0,155	0,067**
Percentual de funcionários comissionados - V ₇	0,013 → - 76,92	0,010 → - 10	0,326 → - 3,06
Sig.	0,000*	0,000*	0,131
População - V ₁₀	1	1	1
Sig.	0,000*	0,051**	0,000*
IDH - V ₁₁	0,019 → - 52,63	0,191 → - 5,23	0,002 → - 500
Sig.	0,000*	0,009*	0,000*

* - Representa significâncias p-valor < 0.05.

** - Representa significâncias p-valor < 0.1.

Fonte: O autor (2019)

4.3.3.2 Regressão de Cox tempo-dependente

Para implementar a Regressão de Cox tempo-dependente com a inclusão das variáveis de proporção de adoções ao programa por regionalidades (regiões imediatas, V₈ e intermediárias, V₉), selecionamos as variáveis relevantes da regressão de Cox multivariada (Seção 4.4.3.1.). Os efeitos também são calculados como hazard ratio ($\exp(\beta)$), seguidos de sua significância estatística para o modelo. Os *hazard ratios* < 1 devem ser interpretados invertidos ($1/\exp(\beta)$) e com sinal negativo. As transformações estão na mesma célula.

No primeiro modelo, adicionamos a variável independente com a proporção de adoções ao programa na região imediata de cada município. No segundo modelo, adicionamos a proporção de adoções referente à região intermediária de cada município. As duas variáveis (V_8 , V_9) são interagidas com o tempo no modelo de modo a extrair o efeito da autocorrelação. Como é possível observar na tabela 7 todas as variáveis independentes apresentam efeito, sentido e significância como esperado. A exceção fica por conta do IDH que apresenta sinal positivo, diferente da primeira análise.

Tabela 6. Regressão de Cox tempo-dependente.

	Modelo 1	Modelo 2
Agricultores associados - V_2	2.04534	2.00014
Sig.	0,000*	0,000*
Índice de gestão Fiscal – V_5	1.25421	1.28697
Sig.	0.0780**	0.04968*
Funcionários estatutários – V_6	2.13223	2.04870
Sig.	0,000*	0,000*
Funcionários comissionados – V_7	0.03316 → - 30,15	0.03386 → - 29,53
Sig.	0,000*	0,000*
Adoções na r. imediata - V_8	4.65375	-
Sig.	0,000*	-
Adoções na r. intermediária - V_9	-	5.72430
Sig.	-	0,000*
IDH - V_{11}	1.95923	2.86997
Sig.	0.0401*	0.00133*

* - Representa significâncias p-valor < 0.05.

** - Representa significâncias p-valor < 0.1.

Fonte: O autor (2019)

4.4 RESULTADOS

Os resultados encontrados corroboram a tese de que há desigualdades regionais. Essas diferenças podem ser lidas no âmbito da literatura em ciência política, mas podem ser aprofundadas pela literatura setorial, que leva em consideração as necessidades e disposições regionais para a implementação de um programa como o PAA. Argumento semelhante vale para os Estados, que focam suas ações a partir de determinações de seus próprios governos.

Estados como Bahia e Minas Gerais, por exemplo, se destacam no número de tentativas de criar programas locais de desenvolvimento territorial (FAVARETO, 2009) e vários outros estados contam com políticas próprias de fomento à agricultura familiar.

Baseado nisso, buscamos determinantes da difusão do programa com seleções de casos condizentes com as necessidades regionais. Identificamos que a quantidade de agricultores familiares em um município não reflete a adesão ao programa, mas quando estão organizados em associações, cooperativas, entidades de classe e sindicatos é mais provável que haja pressões para que o programa seja adotado localmente. Identificamos também que as capacidades financeiras e gerenciais dos municípios têm efeito sobre a probabilidade de adoção ao programa. Os resultados não se distanciam do esperado, são confirmados nacionalmente e nas regiões de maior incidência e estabilidade nas adesões ao programa.

Identificamos, por outro lado, que em nenhuma das seleções de caso, a competição eleitoral parece ser fator determinante na adoção do programa. A ideologia ou alinhamento político com o partido que criou o programa (PT) também não se mostrou fator positivo para o risco de adesão ao PAA. Além disso, a politização das burocracias locais reduzem a probabilidade de adoção ao programa. Consideramos ainda razoável acreditar que o benefício do programa é transversal ao partido que o criou. Entendemos, portanto, que o programa deve estar relativamente imune às dinâmicas político-partidárias. O argumento poderia ser reforçado implementando-se uma variável independente relativa às ligações partidárias.

Por fim, identificamos efeito positivo das regionalidades imediatas e intermediárias na adesão ao PAA. A difusão de políticas públicas que ocorre no nível da interação entre os gestores não contesta outras interações, como através de redes nacionais e estaduais de gestores ou ainda de encontros, foros e conferências. No entanto, para identificar o peso das relações sociais mais cotidianas, a formação local de padrões normativos, é investigar regionalidades cada vez menores e melhor definidas. As regiões imediatas e intermediárias do IBGE levam em consideração novos dados e realidades sobre a malha urbana brasileira. Os resultados indicam que é possível identificar esse efeito na adoção do PAA.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo propor uma visão abrangente sobre a estrutura de determinantes da difusão de políticas públicas no Brasil. Para tanto, enfrentamos algumas etapas para lidar com diferentes questões e para dar continuidade propositiva às literaturas que versam sobre a adoção de políticas públicas no nível subnacional do país.

Em primeiro lugar, realizamos uma revisão de literatura a respeito do corpus que circunscreve a temática da difusão de políticas públicas. Nosso ponto de partida foi a literatura denominada pelo mesmo termo. Sua origem norte-americana e sua maior popularidade fora do nosso país nos levou a questionar como ela é levada à cabo na pesquisa social brasileiro. Para isso, investigamos a origem dos conceitos e tentamos dar-lhes alguma ordem. Em seguida, empreendemos pesquisas em três bases de dados de produção científica e acadêmica brasileira e analisamos qualitativa e quantitativamente os resultados encontrados. Concluimos que as pesquisas se concentram em análises de caso e têm preferência pelos fenômenos internacionais de difusão. Os trabalhos também não estão concentrados na ciência política, podendo ele ser considerado tema multidisciplinar e de interesse de diferentes áreas. Nessas mesmas pesquisas, os termos difusão e transferência são os mais utilizados, mas atêm-se a especificidades conceituais de formas distintas. Ambos são utilizados com acepção as vezes ampla e indistinta e as vezes técnica. As variações conceituais do primeiro, no entanto, costumam ser de natureza metodológica, podendo ser, em boa medida, mas nem sempre, resumida a variações da ideia de contágio. Quanto ao segundo, sua variabilidade de dá em âmbito mais conceitual e está associada a conceitos das relações internacionais.

Dentro da ciência política brasileira, o interesse pelo tema, como identificado pela pesquisa nas bases acadêmicas, se dá majoritariamente na área de relações internacionais, enquanto também cresce o interesse pelo âmbito doméstico. Metodologicamente, os estudos são em sua maioria estudos de caso e empreendidos com base em poucas observações, caracterizando-se como trabalhos mais qualitativos. No entanto, há também um percentual crescente de pesquisas que emepreendem análises de muitas observações. Algumas se atêm às análises descritivas enquanto outras buscam o uso de técnicas estatísticas inferenciais. Nenhuma pesquisa encontrada agrega políticas (casos) em uma única análise.

Nosso questionamento imediatamente voltou-se à dificuldade de compor um quadro abrangente sobre as temáticas relevantes à literatura. Particularmente notável é o gap existente entre a recente literatura sobre difusão e a mais antiga e consolidada literatura sobre

descentralização de políticas públicas no Brasil. Na prática, a aproximação entre essas linhas de pesquisa já é indiretamente feita, mas não tematizada. A dificuldade de integrar as duas literaturas, no entanto, parece ser apenas mais uma versão da dificuldade de integração da literatura já detectada por outros trabalhos internacionais. Na falta de uma estratégia adequada de comparação dos fenômenos de descentralização e difusão de políticas públicas, optamos por uma leitura dos casos discutidos pelas duas áreas. A ideia foi aproximá-los e sugerir os possíveis benefícios de se os observar de modo mais comparável. Além disso, pretendemos delinear um quadro mais geral de determinantes que permitisse olharmos para o nosso estudo de caso de forma também mais abrangente. Identificamos como o PAA se mostra um caso de política pública para o qual ambas as abordagens de pesquisa poderiam trazer resultados.

A evolução do PAA na última década o colocou sob processos *top-down* de descentralização, mas também o fez conviver com uma profusão de iniciativas semelhantes ou comparáveis em nível local, o que sugere as hipóteses de difusão. Sua especificidade temática torna-o ainda mais um caso relevante. O programa está localizado em uma encruzilhada entre as temáticas da garantia da segurança alimentar, da indução da construção de mercados locais, da produção de estratégias territoriais de desenvolvimento e mesmo do assistencialismo. Ele ainda faz parte de um leque de ideias cuja implementação e institucionalização vêm sendo experimentada desde os anos 1990 em diferentes esferas de governo e instâncias de gestão. Isso, simultaneamente aos processos de descentralização dos grandes sistemas de políticas públicas pelo federalismo brasileiro. Para políticas da mesma *issue area* do PAA, é particularmente importante o papel dos cidadãos. Primeiro, por seu papel na indução do aparato estatal local para incorporar suas próprias práticas. Segundo, pelo reconhecimento teórico e perspectiva prática que é preciso incluir esses mesmos cidadãos na tomada de decisão e criação de suas estratégias de desenvolvimento e promoção de bem-estar. Os processos de difusão, portanto, ganham ainda mais uma camada de fatores relevantes que precisam ser compreendidos. Nesse ponto, acreditamos poder ter situado o programa tanto entre os processos de descentralização de políticas públicas, quanto a natureza da interação local, típica dos trabalhos de difusão.

No capítulo seguinte partimos para uma abordagem já utilizada pela área, mas valorizamos os determinantes regionais locais. Identificamos que, dentre os determinantes da difusão de políticas, parecem ter exercido maior poder explicativo aqueles ligados ao associativismo dos agricultores familiares e as interações regionais imediatas e intermediárias. Esses dois resultados parecem corroborar o papel das redes sociais de curto alcance, como é de

se esperar pelo que foi acima discutido. Os incentivos políticos e estratégias eleitorais não deram sinais de ter tido efeito na difusão do programa. Já os resultados para as capacidades dos municípios, sua gestão fiscal e a estrutura de suas burocracias, também sugerem que a administração local tem parte importante no processo. A pesquisa utilizou os métodos de regressão de Cox multivariada e tempo-dependente. Por um lado, elas pecam por tratar os fenômenos como caixa preta, em que os mecanismos mesmos dos fenômenos permanecem desconhecidos. Por outro, acreditamos ter com elas confirmado as expectativas discutidas e fundamentado o interesse por mais pesquisas atidas ao fenômeno.

Por fim, em sentido mais amplo, acreditamos que, tendo explorado os elos entre duas áreas de pesquisa da ciência política e das políticas públicas, tenhamos contribuído com o empreendimento científico, não do acúmulo de informações, mas da estruturação e ordenamento de teorias, métodos e informações empíricas. Essa tentativa de estruturação e ordenamento foi realizada na medida em que conseguimos contribuir com a superação da anteposição entre as duas áreas de pesquisa e na medida em que esboçamos elementos para a construção de uma estrutura teórica-metodológica que as unifique.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. 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.

_____. **Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil**. In: FLEURY, Sônia (Org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, p. 77-125, 2006.

ABRUCIO, Fernando; SANO, Hironobu; SEGATTO, Catarina Ianni. **Cooperação interestadual: o papel do Consad e do Consed na disseminação de reformas e políticas públicas**. In: FARIA, C. A.; COELHO, D.; SILVA, S. (Orgs.). Difusão de políticas públicas. São Bernardo do Campo - Editora UFABC, p. 103-132, 2016.

ABRUCIO, Fernando; GRIN, Eduardo José. Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: Os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, V. 33, n. 97, 2018

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro: Editora Revan. 3ª ed., 2011.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 2, n. 8, p. 331-345, 2003

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 2, n. 18, p. 17-26, 2004.

_____. Federalism and place-equality policies: a case study of policy design and outputs. **EUI Working Papers**, SPS vol. 2, 2010.

_____. Demos-Constraining or Demos-Enabling Federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**. Hamburg, v. 5, n. 2, p. 133-150, 2013.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 14, ed. 40, pp. 111-141, 1999.

ALVES, Eliseu; SOUZA, Geraldo da Silva; MARRA, Renner. Uma viagem pelas regiões e estados guiada pelo Censo Agropecuário 2006. **Revista de Política agrícola**. no XXVI – No 1 – Jan./Fev./Mar, 2017.

BASTOS, Mario Rubem do Couto. **A Implementação de Políticas Públicas com Agenciamento e Múltiplos Principais: A Análise da Difusão do Programa Bolsa Família**. Tese de Doutorado em Economia, Universidade de Brasília, 2015.

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**, Brasília, n. 66, v.3, 2015.

_____. A difusão da lei de acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos. **Cadernos Enap**, Caderno 53, Brasília: Enap, 2017.

BRASIL, Decreto Nº 7.775, Brasília, DF. De 4 De Julho de 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm>. Acesso em: 12 dez. 2017

BRASIL, Lei No 10.696, Brasília, DF. De 2 De Julho de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm#art19>. Acesso em: 12 dez. 2017

BRASIL, Lei Nº 12.512,. Brasília, DF. De 14 De Outubro de 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112512.htm>. Acesso em: 12 dez. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Cartilha PAA**. Brasília, DF, nov. 2012b. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf> Acesso em: 12 dez. 2017.

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais (SRI). **Consolidação do Relatório do Grupo de Trabalho de Fortalecimento Institucional e de Qualificação da Gestão dos Municípios do Comitê de Articulação Federativa – CAF-2011**. Brasília, Presidência da República. 2011b.

BENNET, C.. What is policy convergence and what causes it?. **British Journal of Political Science**. Vol. 21, p. 215-33. 1991

BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. **Innovation and Diffusion Models in Policy Research**. In: Theories of the Policy Process, edited by Paul. A. Sabatier. Boulder: Westview. 2007.

BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira (Org.). **Análise Comparada de Política Agrícolas: Uma agenda em transformação**. Cirad, 2011.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet M. and JONES, Bradford S. **Event History Modeling: a Guide for Social Scientists**. New York: Cambridge University Press, 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Política de Assistência Social e seu reordenamento Institucional**. Material didático do Curso para Gestores de Fundo Municipal de Assistência Social. FUNDAP, mimeo, 1997.

CARVALHO, Marília Sá; ANDREOZZI, Valeska Lima; CODEÇO, Claudia torres; CAMPOS, Dayse Pereira; BARBOSA, Maria Tereza Serrano; SHIMAKURA, Silvia Emiko. **Análise de sobrevivência: teoria e aplicações em saúde**. Editora FIOCRUZ. 2011.

CARVALHO, Gregory dos Passos. **Difusão de planos municipais de saneamento básico: condicionantes da formação da agenda governamental em perspectiva comparada**. Dissertação de mestrado, Brasília: UNB. 2015.

CASTRO, Carolina Milhorange de. PAA Africa's contributions to the consolidation of PRONAE in Mozambique, **Working Paper**. n. 170, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), FAO and UNDP, 2018.

CAVALCANTI, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**. Vol. 45, n. 6. Pp. 1781-1804. 2011.

COELHO, Denilson Bandeira. Political Competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. **Brazilian Political Science Review**. N. 6, v. 2, pp. 56-87, 2012.

_____. **Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas**. In: FARIA, C. A.; COELHO, D.; SILVA, S. (Orgs.). "Difusão de políticas públicas". São Paulo: Ed. UFABC, 2016. p. 35-64.

COELHO, Denilson Bandeira; CAVALCANTE, Pedro; TURGEON, Mathieu. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. **Revista de Sociologia e Política**. Vol. 24, ed. 58. pp. 145-165. 2016

COLLIER, David; MESSICK, Richard E. Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. **The American Political Science Review**, vol. 69, n. 4. pp. 1299-1315. 1975.

COX, G. & MCCUBBINS, M. Electoral Politics as a Redistributive Game. **Journal of Politics**, n. 48, vol. 2, pp.370-389. 1986.

DOLOWITZ, Davi; MARSH, David. Who Learns what from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. **Political Studies**, XLIV, pp. 343-357, 1996.

DOLOWITZ, Davi; MARSH, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Journal of Policy and Administration**, vol.13, n.1, pp. 5-24. 2000

DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp. 1999.

ELKINS, Zachary; SIMMONS, Beth. On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 598(1), pp.33-51. 2005

FAGUET, Jean-Paul. **Decentralization and local government performance**. Technical Consultation on Decentralization. Rome: FAO, 1997

FARAH, Marta Ferreira. Disseminação De Inovações E Políticas Públicas E Espaço Local. **O&S** - v.15 - n.45 - Abril/Junho, pp. 107-126, 2008.

FAVARETO, A.. A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou "inovação por adição"?". **Estudos avançados**, São Paulo , v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010.

_____. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Documento de Trabajo N° 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. 2009

FOX, John. **Cox proportional-hazards regression for survival data. An R and S-PLUS companion to applied regression**. 2002. Disponível em: <https://socserv.socsci.mcmaster.ca/jfox/Books/Companion-1E/appendix-cox-regression.pdf>. Acessado em: 15 de dezembro de 2018.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando. **A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988**: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, M.C.G. da (Org.). Reflexões para ibero-América: avaliação de programas sociais. Brasília: Enap, 2009. p. 25-42.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando, SANO, Hironobu. **Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios.** In Cardoso, J. Celso; Bercovici, Gilberto (org.). República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. IPEA: 2013.

GASKELL, George; BAUER, Martin W. (editores). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** 7ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes 2008.

GILARDI, F.; FUGLISTER, K. Empirical modeling of policy diffusion in federal states: the dyadic approach. **Swiss Political Science Review**, Zurich, v. 14, n. 3, p. 413-450, 2008.

GILARDI, F.; BRAUN, Dietmar. Taking ‘Galton's Problem’ Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion. **Journal of Theoretical Politics**. Vol. 18, ed. 3. Pp. 298-322. 2006.

GRAHAM, E. R.; SHIPAN, C.; VOLVEN C. The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. **British Journal of Political Science**, n. 43, vol.3 pp. 673-701, 2013.

GRAZIANO, José da Silva. **O novo rural brasileiro.** Campinas: Unicamp/IE. Coleção Pesquisas, n.1. 1999.

GRAY, V. Innovation in the States: a diffusion study. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 67, n. 4, p. 1174-1185, 1973.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014

GRISA, Cátia; SCHMITT, Claudia Job; MATTEI, Lauro; MALUF, Renato; LEITE, Sergio. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Agriculturas**. v. 8 - n. 3, pp. 34-41, 2011.

HADJIISKY, Magdaléna; PAL, Leslie; WALKER, Christopher. **Public Policy Transfer: Micro-Dynamics and Macro-Effects.** Edward Elgar Publishing: Cheltenham, UK + Northampton, MA, USA. 2017

HIBBS, Douglas A. Jr. Political Parties and Macroeconomic Policy. **American Political Science Review** 71 (December): 1467–1487. 1977.

HOSOKAWA, Wagner; PENTEADO, Cláudio Luís. A Experiência Da Rede Brasileira Do Orçamento Participativo: Um Estudo Com Base No Modelo De Coalizões De Defesa (Mcd). **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 17, n. 1, p. 79-94, jan./jun. 2017

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (ED.). **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**, Rio de Janeiro: IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017.

_____. **Censo agropecuário 2006.** Rio de Janeiro, 2006.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado de Bem-estar Social na idade da Razão.** Campus – Elsevier, 2012.

KNILL, Christoph. Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. **Journal of European Public Policy**. Vol. 12, ed. 5, p. 764-774, 2005.

LANDAU, Elena; HIRSCH, Andre; GUIMARÃES, Lidiane dos Santos; GUIMARÃES, Daniel. **Concentração geográfica da agricultura familiar no Brasil**. Série Documentos, Embrapa Milho e Sorgo - 15184277. 155. pp. 1-66. 2013.

LANDAU, Elena; HIRSCH, Andre; CRUZ, Roberta Kelly da; PIMENTA, Fernando Martins; GUIMARÃES, Daniel Pereira. **Varição Geográfica do Tamanho dos Módulos Fiscais no Brasil**. Série Documentos Embrapa Milho e Sorgo - 1518-4277.146 . pp 1-199. 2012

LEITE, Sergio Pereira; DELGADO, Nelson. **O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural**. In: GRISA, CATIA; SCHNEIDER, SERGIO (org.). “Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil”. P. 239-259. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015

LEWIS-BECK, Michael S.; TIEN, Charles. Modeling the Future: Lessons from the Gore Forecast. PS: **Political Science & Politics** 34: 21– 23. 2001.

MARSH, David; SHARMAN, Jason Campbell. Policy diffusion and policy transfer. **Policy Studies**. Volume 30, 2009 - Issue 3. Pp. 269-288. 2009

MCCANN, P.; SHIPAN, C.; VOLDEN, C. Top-down federalism: state policy responses to national government discussions. **Publius**, Oxford, v. 45, n. 1, p. 495-525, 2015.

MELO, Marcus Andre. When Institutions Matter: The Politics Of Administrative, Social Security, And Tax Reforms In Brazil. **Latin American Studies Association (LASA)**, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, 1998.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008.

MENEZES, Francisco; GRISA, Cátia; Francisco; PORTO, Sílvio. **Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil: um resgate histórico**. Série políticas sociais de alimentação. WFP; Vol. 1; 2016.

NORDHAUS, William D. The Political Business Cycle. **Review of Economic Studies** 42, pp. 169– 190. 1975.

OLIVERIA, Osmany Porto de; VEIGA, Carlos Aurélio Pimenta da. Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. **Novos Estudos – CEBRAP**. Vol. 36. Ed. 01. pp. 13-34. 2017.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense, Metodo, 14ª ed. 2015

PALOTTI, Pedro Lucas; PEREIRA, Celina; CAMÕES, Marizaura, Reis. **A adoção da carreira de gestor governamental no Brasil: Há um processo de difusão em andamento?**. In: FARIA, C. A.; COELHO, D.; SILVA, S. (Orgs.). “Difusão de políticas públicas”. São Paulo: Ed. UFABC, 2016. p. 133-155.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of inovations**. New York: The Free Press. 1983

ROSE, Richard. What is Lesson-Drawing?. **Journal of Public Policy**. v. 11, n. 1, pp. 3-30. 1991

_____. **Learning From Comparative Public Policy: A Practical Guide.** London and New York: Routledge. 2004

SAMBUICHI, GALINDO, PEREIRA, CONSTANTINO E RABETTI. **Texto para Discussão 2202: Diversidade da Produção nos Estabelecimentos da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise econométrica baseada no cadastro da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).** IPEA, 2016.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. **Political Research Quarterly.** Vol. 61, number 2; pp. 294-308. 2008.

SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C.. Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. **Public Administration Review.** N. 72, v. 6. p. 788-796. 2012.

_____. Bottom-up federalism: the diffusion of antismoking policies from US cities to states. **American Journal of Political Science,** Bloomington, v. 50, n. 4, pp. 825-843, 2006.

SILVA, Evelise Zampier da; KAUCHKJE, Samira. Divisão de autoridade em Estados unitários e federais e difusão de políticas. **Bib - Revista Brasileira de Informação bibliográfica em Ciências Sociais.** São Paulo, n. 85, 1/2018, pp. 27-55.

SOUZA, Celina. Para entender a nossa barafunda federativa. **Insight Inteligência** (Rio de Janeiro), v. 61, pp. 60-70, 2013.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **Uma história da desigualdade: A concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013).** São Paulo: Hucitec Editora, 2018.

SPADA, Paolo. **Political Competition and the Diffusion of Policy Innovations in local government:** The case of Participatory Budgeting in Brazil. Paper presented at LASA Congress. 2010.

_____. **The Diffusion of Participatory Governance Innovations:** A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil. 2014.

SPINELLI, M.A.S.; CANESQUI, A.M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). **Revista de nutrição,** n.15, v.1, p.105-117, 2002.

STONE, Diane. Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines. **Politics.** , vol. 19, ed. 1, pp. 51-59. 1999.

STRANG, David. Adding Social Structure to Diffusion Models: An Event History Framework. **Sociological Methods & Research.** Vol. 19. Ed. 3. Pp. 324-353. 1991

SUGIYAMA, Natasha B. Bottom-up Policy Diffusion: National Emulation of a Conditional Cash Transfer Program in Brazil. **Publius: The Journal of Federalism.** V. 4, pp. 25-51. 2012

SUGIYAMA, Natasha B. Theories of Policy Diffusion: Social Sector Reform in Brazil. **Comparative Political Studies,** 41 (2), 193-216. 2008.

TATEMOTO, Letícia Caroline Barche. **Lei De Acesso À Informação e Sua Implementação Nos Executivos Estaduais.** Tese de Doutorado em Ciência Política. Biblioteca Depositária: FAFICH, UFMG, Belo Horizonte. 2016

TAVARES, María Herminia. Federalismo e políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 28, ano 10, p. 88-108, junho 1995.

THERNEAU, Terry. **Survival**: a package for survival analysis in S. R. package version 2.38. 2015. Disponível em: <https://CRAN.R-project.org/package=survival>;

VALADARES, Alexandre Arbex; SOUZA, Marcelo Galiza de. **Nota Técnica nº 21**: A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa. IPEA. Brasília, dez. 2015.

VEIGA, José Eli e colaboradores. **O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Texto para Discussão n.1 . Brasília: Nead. 2001

VEIGA, José Eli da. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. EDUSP: 2007.

WALKER, Jack L. The Diffusion of Innovations among the American States. **American Political Science Review**, v. 63, nº 3, pp. 880-899. 1969

WAMPLER, B. 2007. **Participatory Budgeting in Brazil**: Contestation, Cooperation, and Accountability. University Park; The Pennsylvania State University Press.

_____. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?. **Opinião Pública**, vol. 14, nº 1, p.65-95. Campinas, 2008.

_____. **The spread and impacto f participatory budgeting**: Brazil, Peru, China, South Korea and the Philippines. In: FARIA, C. A.; COELHO, D.; SILVA, S. (Orgs.). “Difusão de políticas públicas”. São Paulo: Ed. UFABC, 2016. p. 157-185.

ZANI, Felipe Barbosa; COSTA, Frederico Lustosa da. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - novas perspectivas de análise. **Revista de Administração Pública**. vol. 48, nº. 4, p. 889-912, 2014.