



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ANA CAROLINA MIRANDA GOMES VIEIRA DA SILVA

**QUALIDADE DA BUROCRACIA E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL:
EVIDÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

**RECIFE
2017**

ANA CAROLINA MIRANDA GOMES VIEIRA DA SILVA

**QUALIDADE DA BUROCRACIA E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL:
evidências dos municípios brasileiros**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Democracia e Instituições

Orientador: Professor Dr. Flavio da Cunha Rezende.

RECIFE
2017

Catálogo na fonte
Bibliotecária: Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

S586q Silva, Ana Carolina Miranda Gomes Vieira da.
Qualidade da burocracia e inovação institucional : evidências dos municípios brasileiros / Ana Carolina Miranda Gomes Vieira da Silva. – 2017.
101 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Flávio da Cunha Rezende.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2017.
Inclui Referências e apêndices.

1. Ciência política. 2. Empresas públicas. 3. Serviço público. 4. Burocracia. 5. Política pública. 6. Inovação. I. Rezende, Flávio da Cunha (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2018-005)

ANA CAROLINA MIRANDA GOMES VIEIRA DA SILVA

**QUALIDADE DA BUROCRACIA E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL:
evidências dos municípios brasileiros**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em: 21 de dezembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Flavio da Cunha Rezende (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dra. Mariana Batista da Silva (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Juliano Domingues da Silva (Examinador Externo)
Universidade Católica de Pernambuco

Prof. Dr. José Alexandre Ferreira Filho (Examinador Externo)
Universidade Católica de Pernambuco

Dedico este trabalho ao meu eterno pai, Marcos Antônio Pereira da Silva, que tão cedo se foi mas deixou em mim seu desejo e amor pelos estudos. À minha mãe, Ana Elizabeth, que sempre me apoiou incondicionalmente em todos os momentos desta jornada. Aos meus filhos, Luiza, Laura e Luiz Otávio, pelos momentos da infância que conseguiram seguir sem mim, num constante amor e compreensão que tanto me ajudaram a caminhar em frente. Ao meu marido, Luiz Otávio, que durante tantos anos conseguiu ser pai e mãe para me ajudar.

AGRADECIMENTOS

Durante os últimos anos, dediquei boa parte da minha vida aos estudos que me trouxeram a conclusão do meu doutorado. Um período de enorme sacrifício pessoal e familiar, renúncias que somente o amor e a dedicação ajudam a superar as dificuldades decorrentes dessa trajetória.

É, realmente, impressionante quando percebemos quantos se esforçaram para nos apoiar, cada um com sua sabedoria. Por isso, agradeço esse apoio irrestrito:

Ao meu pai (in memoriam) e minha mãe, pelo amor e dedicação.

Ao meu marido, companheiro dessa jornada, pelo apoio e compreensão.

Aos meus filhos, pelas presenças angelicais e inocência do amor.

A todos da minha família, por compreenderem e aceitarem minha ausência sempre torcendo pelo êxito do meu trabalho.

Aos meus amigos, em especial Maria Carmem Chaves, Mariana Dionísio e Thaís Medeiros, pelos exemplos de trabalho e companheirismo.

Aos novos amigos dos doutorados do Recife e Rio de Janeiro, pela amizade e companhia nas horas de estudo e pesquisa.

Aos alunos e amigos especiais, Cláudio Monteiro e Letícia Machado, por toda dedicação, paciência e companheirismo

Aos Professores, em especial, Dalson Figueiredo, Ricardo Borges e Marcelo Simas, que com sabedoria e perspicácia reconheceram e me ajudaram na compreensão de novos saberes.

Meu muito obrigada!

“Se, a princípio, a ideia não é absurda, então não há esperança para ela” (Albert Einstein).

RESUMO

Qual o efeito da qualidade da burocracia na promoção da inovação em municípios brasileiros? Este trabalho responde a essa questão ao propor um novo Índice de Qualidade da Burocracia Municipal (IQBM), mensurado a partir de três dimensões: nível de escolaridade, terceirização e politização. A hipótese central da tese sustenta que quanto mais qualificada for a burocracia maior a probabilidade de um município brasileiro inovar. Além disso, foram identificadas outras variáveis que contribuem para aumentar a chance da promoção de uma nova ideia, como o alinhamento político, a receita municipal e, algumas características dos prefeitos, como idade, escolaridade e possibilidade de reeleição. Metodologicamente, o desenho de pesquisa utiliza a técnica de análise de componentes principais para criação do IQBM e a regressão logística para identificar a influência exercida pelo indicador sobre as chances dos municípios inovarem. Foi construído um banco de dados original, compilado a partir de informações disponibilizadas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada pelo IBGE, Tribunal Superior Eleitoral, Tesouro Nacional e SEBRAE Nacional. Os principais resultados indicam que: (1) municípios com uma burocracia mais capacitada têm uma maior chance de promover políticas ou programas inovadores e, (2) que existe uma influência positiva do alinhamento político e da receita municipal sobre as chances dessas unidades subnacionais inovarem. Esta investigação contribui para a literatura sobre o tema por apresentar um caráter original ao criar um indicador que mensura a qualidade da burocracia para os municípios brasileiros (IQBM) inferindo sobre a probabilidade deles inovarem.

Palavras Chave: Inovação no Setor Público. Burocracia Pública, Políticas Públicas

ABSTRACT

What is the effect of the quality of bureaucracy in promoting innovation in Brazilian municipalities? This paper responds to this question by proposing a new Municipal Bureaucracy Quality Index (IQBM), measured from three dimensions: level of schooling, outsourcing and politicization. The central hypothesis of the thesis holds that the more qualified the bureaucracy is the greater the probability of a Brazilian municipality to innovate. In addition, other variables have been identified that contribute to increase the chance of promoting a new idea, such as political alignment, municipal revenue, and some characteristics of mayors such as age, schooling and the possibility of re-election. Methodologically, the research design uses the technique of principal components analysis to create the IQBM and the logistic regression to identify the influence exerted by the indicator on the chances of the municipalities to innovate. An original database was built, compiled from information provided by the Municipal Basic Information Survey (MUNIC) conducted by IBGE, Superior Electoral Tribunal, National Treasury and SEBRAE Nacional. The main results indicate that: (1) municipalities with more skilled bureaucracy have a greater chance of promoting innovative policies or programs, and (2) that there is a positive influence of political alignment and municipal revenue on the chances of these subnational units innovating. This research contributes to the literature on the subject because it presents an original character when creating an indicator that measures the quality of bureaucracy for the Brazilian municipalities (IQBM) inferring about the probability of them innovating.

Keywords: Innovation in the Public Sector. Public Bureaucracy. Public Policies

LISTA FIGURAS

Figura 1 - Modelo teórico.....	46
Figura 2 - Relação de variáveis	47
Figura 3 - Número absoluto de municípios inovadores e não inovadores.....	49
Figura 4 - Proporção de municípios inovadores do total.....	50
Figura 5 - Proporção de municípios inovadores, por estado	51
Figura 6 - Scree plot.....	67
Figura 7 - Ranking IQBM dos estados brasileiros.....	70
Figura 8 - Distribuição dos missing cases por estados brasileiros	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estatística descritiva das variáveis observadas.....	65
Tabela 2 - Correlação entre as variáveis dos modelos.....	65
Tabela 3 - Testes de adequação da amostra.....	66
Tabela 4 - Autovalores e variância acumulada.....	68
Tabela 5 - Componente, cargas fatoriais e comunalidades.....	68
Tabela 6 - Amostra - missing cases.....	72
Tabela 7 - Estatística descritiva das variáveis quantitativas.....	74
Tabela 8 - Estatística descritiva das variáveis qualitativas.....	76
Tabela 9 - Modelo de regressão logística (IQBM - ACP) - 2007.....	78
Tabela 10 - Modelo de regressão logística (IQBM - ACP) - 2011.....	79
Tabela 11- Modelo de regressão logística desagregado - 2007.....	84
Tabela 12 - Modelo de regressão logística desagregado - 2011.....	85
Tabela 13 - Modelo de regressão logística IQBM (ACP) - 2007.....	96
Tabela 14 - Modelo de regressão logística IQBM (ACP) - 2011.....	97
Tabela 15 - Modelo de regressão logística IQBM (IA) - 2007.....	98
Tabela 16 - Modelo de regressão logística IQBM (IA) - 2011.....	99
Tabela 17- Modelo de regressão logística IQBM (IA) - 2007 exponencial de β	100
Tabela 18 - Modelo de regressão logística IQBM (IA) - 2011 exponencial de β	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Análise de Componentes Principais

ADI – Ação direta de Inconstitucionalidade

CLT – Consolidação da Leis do Trabalho

DF – Distrito Federal

EC – Emenda Constitucional

IA – Índices Agregados

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IQBM – Indicador da Qualidade da Burocracia Municipal

MEC – Ministério da Educação

MEI – Microempreendedor Individual

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

OSF – Open Science Framework

PE – Pernambuco

PIB – Produto Interno Bruto

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

STF - Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	O ESTUDO DA INOVAÇÃO: DO CONCEITO À POLÍTICA	16
2.1	INOVAÇÃO POLÍTICA: CONCEITO E MODELOS DE DECISÃO	16
2.2	A POLÍTICA INOVADORA: PRINCIPAIS ARGUMENTOS E HIPÓTESES	21
3	MOTIVAÇÃO E REAÇÕES À INOVAÇÃO	25
3.1	A ADOÇÃO DA INOVAÇÃO E AS CARACTERÍSTICAS INTERNAS DOS MUNICÍPIOS	25
3.2	A BUROCRACIA COMO DETERMINANTE INTERNO NECESSÁRIO À INOVAÇÃO	28
3.3	EMPREENDEDORISMO PÚBLICO: O BUROCRATA COMO AGENTE DE MUDANÇA POLÍTICA.....	33
3.4	FATORES GERADORES DE APOIO OU OPOSIÇÃO NO PROCESSO DE PROMOÇÃO DA INOVAÇÃO	36
3.5	PRINCIPAIS REAÇÕES À INOVAÇÃO: A ARENA PÚBLICA E A ARENA BUROCRÁTICA.....	40
4	METODOLOGIA	44
4.1	DESENHO DE PESQUISA	44
4.2	MENSURANDO A VARIÁVEL DEPENDENTE.....	48
4.3	MENSURANDO AS VARIÁVEIS EXPLICATIVAS PRINCIPAIS	52
4.3.1	Qualidade da burocracia	52
4.4	MENSURANDO VARIÁVEIS EXPLICATIVAS DE INTERESSE.....	57
4.5	MENSURANDO VARIÁVEIS DE CONTROLE	62
5	ANÁLISE DE DADOS	64
5.1	ÍNDICE DE QUALIDADE DA BUROCRACIA MUNICIPAL (IQBM).....	64
5.2	ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS QUANTITATIVAS E QUALITATIVAS	72
5.3	ANÁLISE DOS MODELOS PROPOSTOS	77
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
	REFERÊNCIAS	88
	APÊNDICE A - TABELAS MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA	96

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da inovação em estados nacionais e subnacionais já vem sendo abordado nas ciências sociais há algumas décadas. Autores como Mohr (1969), Walker (1969) e Gray (1973), por exemplo, produziram *insights* sobre os determinantes para a inovação política em diversas áreas. De acordo com Osborne e Gaebler (1992), o tema da inovação se tornou uma das “ondas” políticas que transcendem barreiras nacionais e entre governos subnacionais. Pesquisas mais recentes, como a de Mintrom (1997) e Farah (2008), retomam a questão sobre disseminação da inovação, mas se centralizando, apenas, na difusão de políticas inovadoras entre governos locais (TRUE E MINTROM, 2001; MINTROM E NORMAN, 2009)).

Em nível nacional, alguns trabalhos começaram a tratar do tema de inovação nos últimos anos (DONAHUE, 2005; SUGIYAMA 2004 e 2007; WAMPLER, 2004; PAULICS, 2004; COÊLHO *ET AL.*, 2016) mas, apesar da importância assumida, a investigação para o nível local de governo é pouco explorada pela literatura brasileira e esse campo investigativo na ciência política não revelou grandes avanços conceituais nem empíricos (BERRY E BERRY, 1990).

Desse modo, questões relevantes para a literatura como: por que alguns governos inovam enquanto outros não ou, o que explica o processo de promoção da inovação, tornaram-se interesse central nessa agenda de pesquisa, contribuindo, assim, para melhorar a compreensão de quais são as bases das decisões políticas em torno do processo de inovação em diferentes áreas (KINGDON E THURBER, 1984; SCHNEIDER *ET AL.*, 1995).

Precipuamente, esta tese está interessada em elucidar a seguinte questão: **qual o efeito da qualidade da burocracia na promoção da inovação em municípios brasileiros?** Para operacionalizar a variável *qualidade da burocracia municipal*, construiu-se um indicador a partir de três variáveis: nível de escolaridade, terceirização e politização. A investigação parte da hipótese central de que municípios com uma burocracia mais qualificada têm mais chances de adotar uma nova ideia.

A população de interesse são os 5.564 municípios brasileiros estabelecidos em 2007, caracterizando a pesquisa como um estudo do tipo *large N*. A inovação municipal será medida através do Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor, que escolhe as melhores políticas públicas municipais de apoio aos pequenos negócios. A intenção de escolher o prêmio foi a de estabelecer um critério para determinar a inovação em uma área específica em unidades

subnacionais brasileiras. O Prêmio acontece bianualmente desde 2001 e é aberto a todos os municípios brasileiros, incluindo Fernando de Noronha e o Distrito Federal.

O recorte temporal para a pesquisa são os anos 2007 e 2011, em que acontece a quinta e a sétima edição do prêmio, período escolhido por apresentar uma maior disponibilidade de dados tanto para os municípios quanto relativos ao prêmio.

A variável dependente é a *inovação*, variável dicotômica, a qual assume valor 1 (um) quando o município que inscreveu uma inovação foi habilitado a participar do prêmio, e 0 (zero), quando o município não foi habilitado a participar ou não se inscreveu. A variável independente principal é a *qualidade da burocracia* que foi operacionalizada a partir de um Indicador, nomeado de Indicador da Qualidade da Burocracia Municipal (IQBM). O IQBM foi operacionalizado por duas técnicas: Análise de Componentes Principais (ACP) e Índices Agregados (IA). Os modelos estatísticos são apresentados de duas formas: a partir do IQBM, utilizando um modelo para cada técnica de construção, e outro com as variáveis desagregadas que compõem o indicador (nível de escolaridade, terceirização e politização). Para se verificar o efeito de cada variável explicativa, utilizou-se como recurso estatístico a regressão logística.

Os principais achados da tese são que a qualidade da burocracia municipal tem um efeito positivo sobre a inovação, todavia o alinhamento político e orçamento configuram-se como uma peça chave nesse quebra-cabeça. Outras variáveis que se destacaram foram às características dos dirigentes municipais, que inferem que prefeitos que foram reeleitos, os mais jovens e mais escolarizados, afetam positivamente nas chances de um município inovar.

Essa investigação se justifica teoricamente por tentar, inicialmente, preencher uma lacuna existente na literatura de inovação no setor público com a realização de um estudo quantitativo comparado com *large N*, e por aumentar a agenda de pesquisa, no caso brasileiro, com uma investigação a partir de unidades subnacionais. De acordo com Coêlho *et al.* (2016), a maior parte das investigações nessa área trata de pesquisas do tipo *small-N* e, por estudarem um número reduzido de casos, são restritas no que se referem a dados generalizáveis, fornecendo, apenas, resultados instantâneos do processo de inovação.

No aspecto político, os resultados da investigação poderão contribuir com o debate acerca de como e por que governos subnacionais inovam, verificando qual o efeito dos recursos políticos no processo de promoção da inovação, aumentando, assim, o aparato investigativo empírico dos estudos nesse campo.

No âmbito prático, esta tese auxiliará os gestores municipais a compreenderem melhor como a burocracia pode interferir no processo de adoção de um novo programa ou política e de como os recursos políticos e financeiros são determinantes importantes nesse processo, auxiliando, assim, no desenvolvimento de municípios brasileiros.

Esta investigação apresenta ainda algumas contribuições originais, pois testa a hipótese da literatura de que a capacidade da burocracia não é uniforme entre as instituições e, através da criação do indicador que mensura a qualidade da burocracia para os municípios brasileiros (IQBM), compara empiricamente a capacidade burocrática nas unidades subnacionais, mostrando como esse atributo pode predizer o que acontecerá com a política inovadora.

Todavia, essa análise não está apoiada nos resultados das inovações, pois os *outcomes* não permitiriam estabelecer relações causais entre a capacidade burocrática e a adoção da política. Assim, a força explicativa da análise baseia-se no conceito de capacidade burocrática, pois o que se deseja mostrar é que esse atributo é complementado por outros mecanismos capazes de induzir a adoção de políticas inovadoras, isto é, a existência de qualidade burocrática é vista como uma forma, mas não única, de alcançar certos objetivos. Outro aspecto inovador está no fato de que o uso do conceito de qualidade da burocracia ainda é pouco testado na literatura brasileira. É válido ressaltar que os achados da pesquisa apresentam a probabilidade de adoção de políticas inovadoras em municípios brasileiros e que a capacidade da burocracia, em especial, é um processo, o que significa que sua análise nessa investigação captura, apenas, um momento no tempo.

Finalmente, esta tese está dividida em cinco capítulos. O capítulo I apresenta uma introdução ao tema, o problema a ser estudado, o objetivo geral, as principais hipóteses, o método utilizado, a justificativa para a pesquisa e um rápido resumo dos principais achados.

O capítulo II faz um pequeno resgate histórico sobre o tema inovação do setor público, e os principais modelos do processo de promoção da inovação. O capítulo III versa sobre os determinantes necessários à inovação, o papel da burocracia nesse processo, a importância do burocrata como um empreendedor político e as principais motivações e reações na arena pública e na burocrática.

O capítulo IV aborda os aspectos relativos ao desenho da pesquisa. O capítulo VI expõe a análise dos resultados encontrados, com o objetivo de responder ao problema de pesquisa construído e, por último, as considerações finais e sugestões para futuras pesquisas.

2 O ESTUDO DA INOVAÇÃO: DO CONCEITO À POLÍTICA

2.1 Inovação Política: conceito e modelos de decisão

Do arcabouço investigativo sobre inovação, é possível captar que o termo inovação tem sido aplicado de forma ampla e ambígua, tornando-se necessário distinguir duas grandes categorias de análise: o estudo das invenções (KATZ *ET AL.*, 1963) e o estudo da inovação (MOHR, 1969). A invenção está relacionada com a capacidade de introdução de um programa ou política nunca antes utilizado, enquanto que o processo de inovação se refere a adoção de uma nova ideia em um determinado contexto, muito embora esta já possa ter sido adotada anteriormente.

Uma nova ideia pode ser categorizada em original, adaptada ou emprestada. As ideias originais dizem respeito às que foram utilizadas pela primeira vez, e seriam a própria invenção. As adaptadas são aquelas que foram observadas em outros contextos e adaptadas para resolução de um determinado problema dentro do ambiente institucional. As emprestadas são as ideias copiadas de várias outras conjunturas e feitas pequenas mudanças à margem (WALKER, 1969).

Distinguir inovação de invenção é difícil e envolve certa sutileza. Tal categorização é importante, pois o conceito de invenção está relacionado à criação de algo novo, enquanto o de inovação com a promoção de uma nova ideia, ou seja, o primeiro envolve a “capacidade de criar”, enquanto o segundo diz respeito, simplesmente, à adoção.

Esta investigação utiliza como ponto de interesse a inovação em governos municipais, isto é, a política ou programa que é novo para o município que o adotou (Walker, 1969). Não se trata, portanto, da capacidade dos governos locais de criarem algo novo, e, sim, se o programa ou política é inédito para aquele município, não importando quão velho possam ser, ou como outras unidades subnacionais possam tê-los adotado. Em outras palavras, o conceito de inovação exclui a criatividade em si e inclui a noção de adotar algo não tradicional que pode ter sido criado dentro ou fora da unidade em questão (MOHR, 1969).

Decidiu-se, portanto, utilizar o conceito mais amplo para inovação, o qual engloba as inovações originais, as emprestadas e as adaptadas. O escopo aqui não é o de entender se as inovações foram criadas nas unidades em análise, como foram implementadas ou se foram bem-sucedidas, mas, sim, o de identificar quais são os determinantes que interferem na

probabilidade de um município decidir inovar.

De acordo com Mohr (1969), a utilização do termo “bem-sucedido” traz implicações importantes para medição da inovação. A introdução de uma nova ideia é dita bem-sucedida quando ela é acatada pela unidade que a adotou e, portanto, quando a mudança é completamente aceita pelo grupo, essa ação deixa de ser inovadora, pois passa a fazer parte da tradição daquela unidade adotante. Embora o termo inovação tenha conotações positivas, avaliar se uma inovação é bem-sucedida ou não pode variar consideravelmente, pois, do ponto de vista da perspectiva dos inovadores, uma inovação é boa se atende as suas intenções iniciais, ainda que outros atores possam discordar dessas intenções ou avaliar os resultados de forma diferente (SØRENSEN, 2017).

Assim, neste trabalho não se mediu a inovação tomando como base programas ou políticas bem-sucedidos, mas, sim, quando a ideia foi introduzida pela primeira vez pelo município. Isso torna a intenção dessa pesquisa distante de algumas das intenções dos estudos sobre difusão de políticas públicas, pois estes têm como um dos seus objetos a emulação de políticas entre unidades subnacionais quando essas representam exemplos de boas práticas.

O ato de introduzir programas ou políticas inovadoras é difícil porque implica ações que têm certa dose de incerteza e risco, sugerindo a existência de obstáculos à inovação. Impedimentos como custo, escassez de tempo ou falta de habilidades são os primeiros elencados por Mohr (1969). Em segundo lugar, o autor sugere a existência do poder das forças humanas e dos medos individuais. Nessa última categoria, também se enquadram o poder da tradição e dos valores sociais que podem ser ameaçados com a introdução da nova ideia. Além disso, quando se pensa em “inovação”, não é o absoluto sentido da palavra que importa, mas, sim, a relativa novidade que uma ideia apresenta, pois é nesse contexto que os obstáculos surgirão.

Embora os obstáculos possam ser esperados e, invariavelmente, inibam o processo de promoção de inovações, alguns estudos, como os de Schneider *et al.* (1995), True e Mintrom (2001) e Mintrom e Norman (2009), indicam que outros fatores podem estimular uma unidade a adotar uma nova ideia. Para Mohr (1969), nesse sentido, uma unidade pode apresentar maior motivação para inovar do que outra pela maior disponibilidade de recursos, incluindo não apenas dinheiro e habilidades, mas também recursos como o apoio de uma autoridade, de um líder carismático ou de indivíduos de prestígio. Assim, identificar os elementos motivacionais e confrontá-los com os obstáculos avaliando os custos e benefícios é papel do

indivíduo que pretende propor um novo programa ou política dentro de uma determinada unidade nacional ou subnacional, surgindo, assim, a figura do empreendedor público.

Kingdon e Thurber (1984) afirmam que o processo de promoção da inovação se inicia quando o empreendedor público encontra uma janela de oportunidades para a formulação e implementação de novas ideias e posterior disseminação em redes formais e informais do sistema político. É esse empreendedor que avalia as oportunidades e ameaças no ambiente que pretende introduzir a nova ideia e, nesse contexto, no ato de decidir ele pode agir de duas formas: racionalmente ou de maneira incremental.

No modelo racional, a principal preocupação é a adoção de políticas eficientes para a resolução dos problemas. Para tanto, o agente decisor observa e identifica o problema, faz um rol das possíveis soluções em termos de políticas públicas e, com base no custo e no benefício da decisão, calcula a utilidade esperada, escolhendo pela decisão que maximiza os benefícios em relação ao menor custo (BARNARD E SIMON, 1947).

Em alternativa ao modelo racional, o modelo incremental defendido por Lindblom (1959) apresenta a resolução de problemas como um processo gradual que pode ser feito sem provocar grandes rupturas. O modelo, também chamado de “método de comparações sucessivas”, leva em consideração outras variáveis além das questões da racionalidade pura, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse (SOUZA, 2006). Dessa forma, para Lindblom (1959), o tomador de decisão eleva sua capacidade de compressão, pois concebe a política pública como um fenômeno que encadeia o passado e o presente, valorizando as experiências acumuladas.

As inovações políticas podem, dessa forma, assumir tanto a forma de pequenos ajustes incrementais, como podem ser radicais, levando a uma reconceitualização. Todas as inovações envolvem a tomada de riscos, mas as inovações radicais são particularmente mais arriscadas porque os resultados não intencionais que a maioria das inovações produzem podem ser dispendiosos e difíceis de remediar. As inovações incrementais são menos suscetíveis a falhas, porém os potenciais ganhos tendem também a ser menores (SØRENSEN, 2017).

Dessa forma, ambos os modelos de tomada de decisão apresentam limitações. O modelo racional leva em consideração que a informação é perfeita, desconsiderando o peso das relações de poder na tomada de decisões e possui um maior risco para a falha. Já o incremental, não leva em consideração a alocação de recursos como um processo contínuo,

assim as decisões tomadas hoje estão limitadas aos recursos presentes, o que faz reduzir as decisões políticas a decisões marginais, ou seja, mesmo que a longo prazo as decisões incrementais cheguem a provocar grandes transformações, o processo de tomada de decisão, em si, foi limitado aos recursos possíveis de serem alocados naquele momento, levando a menores ganhos (DAS GRAÇAS RUA, 1997).

Numa tentativa de resolver esse problema, surge na literatura o modelo misto ou *mixed-scanning*, que une os pontos fortes de ambos os modelos de decisão racional e decisão incremental (ETZIONI, 1967). Neste, as decisões incrementais têm o seu contexto a partir das estruturantes, as quais estabelecem os rumos básicos das políticas públicas. Assim, o tomador de decisão faz uma ampla análise do campo de atuação, como proposto pelo modelo racional, mas avalia as alternativas de longo prazo por meio de decisões estruturantes, mais detalhadamente, como no modelo incremental. Tal metodologia extrai uma visão mais ampla do campo de atuação sem deixar de levar em consideração os pequenos segmentos, superando, assim, as dificuldades que aparecem nos modelos de decisão incremental e decisão racional.

Apesar das diferenças, os três modelos convergem para um ponto em comum: a decisão política como um fator interno, e não externo, nas unidades nacionais ou subnacionais, ou seja, quando um município decide inovar, ela levará em consideração características locais e como o problema a ser resolvido é importante para aquela localidade.

Entretanto, a literatura expõe que, além dos determinantes internos, as decisões políticas podem ser influenciadas, também, por determinantes externos. Para Berry e Berry (1990), o modelo de determinantes internos pressupõe que a decisão por uma política está fortemente associada às características políticas, sociais e econômicas das jurisdições, enquanto que os de modelos de determinantes externos enfatizam a influência exercida pelas redes formais e informais de informações e pelos estados vizinhos na decisão de inovar. Assim, os autores acreditam que países, estados ou municípios não são sistemas isolados e, por isso, a decisão por uma política não estaria simplesmente definida por determinantes internos.

É interessante verificar que existe uma corrente de estudos que não reconhece a interferência de determinantes externos (DOWNS, 1967), e outra que não demonstra preocupação com os fatores internos (GRUPP E RICHARDS, 1975). Berry e Berry (1990) inferem que os dois arquétipos - determinantes internos e externos - seriam uma explicação plausível para inovação, e que modelos puros não seriam boas explicações para o processo de

emulação de novas ideias. Seria impensável supor que a decisão pela inovação pudesse ser isoladamente motivada pelos determinantes internos de uma unidade nacional ou subnacional, ou que somente a influência das jurisdições vizinhas fosse a responsável por tal mudança política.

É somente a partir do estudo de Berry e Berry (1990) que se pode visualizar a utilização das duas abordagens de maneira conjunta. Tal investigação encontra suporte teórico no estudo de Mohr (1969), o qual infere que a propensão para inovação é uma função diretamente associada à motivação para inovar, inversamente relacionada à força dos obstáculos à inovação, e diretamente conexa com a disponibilidade de recursos para superação de tais obstáculos. Assim, a decisão pela promoção de uma inovação não está somente no comportamento individual do ator político, mas nas características internas e externas que os constroem (COELHO *ET AL.*, 2016).

Nesse cenário, é interessante notar que os estudos sobre inovação política, em sua grande maioria, estão centrados na explicação da difusão de políticas públicas e são fortemente apoiados por teorias de caráter institucionalista. Entretanto, estudos relacionados à inovação no setor público devem estar focados não somente nas taxas de difusão da inovação, mas também na motivação para que elas ocorram e na identificação dos obstáculos a sua adoção, considerando, assim, como os recursos burocráticos e políticos podem impactar positivamente ou não no processo de promoção de uma nova ideia. Desse modo, esta tese não se concentrou em estudar os determinantes externos, pois não se está buscando entender como uma mesma política é emulada entre os municípios, mas identificar determinantes que levariam um município a decidir inovar independente do tipo de política inovadora a ser adotada.

Todavia, não há menção, aqui, de que o estudo sobre difusão de políticas inovadoras não é importante, mas a identificação dos determinantes da inovação nas estruturas governamentais é *mister* (FARAH, 2008; COELHO *ET AL.*, 2016). Algumas pesquisas, como, por exemplo, a de Rogers (2010), já apresentam tanto o estudo de determinantes da inovação, como os aspectos relativos à difusão da inovação política, quando em seu artigo tenta identificar tanto os determinantes, como o grau de adoção de novos programas de saúde em 94 agências públicas em Illinois, Michigan, Nova York, Ohio e Ontário, caracterizando, assim, a importância em buscar um modelo explicativo mais completo.

A linha que separa essa investigação dos estudos de difusão de política é tênue e pode

parecer que tomam o mesmo rumo, mas o que as diferencia é a sua intenção de pesquisa. Não se está buscando, aqui, propor o modelo ideal para promoção da inovação, pois vários modelos sugeridos pela literatura apresentam boas hipóteses econômicas, políticas e sociais ou de caráter externo, mas o de tentar explicar quais os fatores que fazem alguns municípios serem mais propensos do que outros à inovação.

2.2 A política inovadora: principais argumentos e hipóteses

Vários são os argumentos encontrados na literatura sobre inovação política que podem ajudar a inferir por que algumas unidades inovam enquanto outras não, mas a busca por uma hipótese específica não define quais são as características das jurisdições que inovam. A pesquisa de Mohr (1969) elenca as principais características institucionais e individuais, que, para ele, ajudam a demonstrar que a inovação acontece sob determinadas circunstâncias. Variáveis como interesse no *status quo* e ideologia foram testadas pelo autor. A competência e a riqueza foram caracterizadas como recursos significativos para a inovação.

Nesse sentido, Walker (1969) argumenta que a existência de recursos financeiros que não tenham sido comprometidos pode levar em direção à inovação, pois quanto mais recursos dessa natureza, maior a probabilidade de se tentar resolver um problema através de uma ideia inovadora. Por outro lado, Foster (1975) parte da hipótese de que existirá uma ausência de interesse por novas alternativas se a situação atual não for de alguma forma "insatisfatória" e, mesmo que hajam recursos financeiros disponíveis, em uma situação estável não haveria a necessidade de uma mudança.

Farah (2006) apresenta outros fatores que são importantes determinantes no processo de inovação, alguns deles também sugeridos na obra de Mohr (1969): (1) as características intrínsecas da inovação; (2) a natureza do problema a ser enfrentado pelo programa ou política inovadora; (3) percepção da relevância do problema; (4) acesso à informação; e (5) constrangimentos institucionais e estruturais.

As características intrínsecas à inovação estão relacionadas a sua competência em dar uma resposta eficaz aos problemas de forma inovadora. Esse fator, segundo Farah (2006), é preponderante para a disseminação de novas políticas entre os estados. No caso brasileiro, as iniciativas selecionadas por programa de premiação de inovações em governos subnacionais, por exemplo, podem ser consideradas ilustrativas dessa capacidade, pois tornam visíveis as

novas ideias implementadas pelas unidades locais, de forma que outros estados possam se espelhar no exemplo (FARAH, 2006).

Mesmo conhecendo as características da política inovadora a ser adotada, os decisores precisam conhecer a natureza do problema a ser enfrentado. Se o problema é comum em outras jurisdições e a aplicação da política foi bem-sucedida em tais localidades, em tese, existe uma boa chance da política conseguir ser adotada por outro estado. O modelo idiossincrático de Donahue (2005) especifica que, inovações realizadas em moldes específicos para a resolução de um determinado problema, dificultam a sua adoção por outras unidades, uma vez que a solução não poderá ser submetida a uma nova realidade sem passar por grandes modificações.

Ainda que se conheça a natureza do problema e as características intrínsecas da política, os atores sociais e políticos precisam considerar o problema tratado pela inovação como relevante (GRINSTEIN-WEISS *ET AL.*, 2008). Segundo Farah (2006), uma política é considerada relevante quando é de comum acordo, dentre a municipalidade, a necessidade de sua adoção. Do contrário, quando a nova ideia não diz respeito a questões sociais e políticas relevantes para aquele contexto específico, a sua adoção não é prioritária para ação governamental, uma vez que os recursos mobilizados para sua execução suplantam os resultados a serem obtidos.

Desse modo, percebe-se a existência de uma influência da agenda local no processo de promoção da inovação. Tal fato assume uma importância significativa, pois quando se ignora a agenda das localidades adotantes, as características intrínsecas da inovação podem configurar-se como irrelevantes, tornando a nova política irrisória para adoção no estado. Para estar na agenda local, o problema precisa ser considerado relevante e, assim, não necessariamente um problema relevante para um município é também para outros. Vale ressaltar que, mesmo sendo a política considerada importante, se os atores sociais e políticos não possuírem força suficiente para integrar a política à agenda local, ela também não será adotada.

Considerando esse aspecto, é a informação disponível sobre a política que irá auxiliar os atores decisores a estabelecerem o grau de importância para a nova ideia a ser adotada. Tais informações podem ser difundidas, de acordo com Berry e Berry (1990), pela relação direta entre as unidades inovadoras, por meio dos mecanismos de vizinhança ou semelhança. As redes de disseminação da informação podem ser compostas por tipos específicos de

participantes ou por uma composição de diferentes tipos de atores.

Assim, a importância da participação desses atores sociais e políticos nesse processo é inegável, pois são eles que podem aceitar ou ignorar a adoção da nova ideia. Desse modo, não é somente a relevância da inovação ou a existência da informação suficiente que irão definir o processo, outros constrangimentos institucionais e estruturais irão interferir nas decisões a serem tomadas por parte das unidades adotantes, como os incentivos políticos e financeiros, a ideologia e a capacidade administrativa.

No tocante aos incentivos políticos, a nova política terá maior probabilidade de ser adotada se ela for vista como um meio para a reeleição. Essa abordagem está consubstanciada na escolha racional dos atores, ou seja, os benefícios políticos que a inovação poderá trazer aumentarão ou diminuirão suas chances de aceitação pela municipalidade (FARAH, 2008). Entretanto, em estudos mais recentes que utilizam como variável explicativa a competição política, já se verifica que esta não ajuda a reforçar o argumento de que a competição eleitoral e o comportamento orientado para o voto impulsionarão a adoção de uma inovação no município (SUGIYAMA, 2006).

A ideologia dos decisores políticos também pode influenciar de certa maneira a escolha por políticas inovadoras, uma vez que as crenças ideológicas limitam as escolhas políticas e as prioridades dos agentes. Cidades governadas por partidos de direita, por exemplo, tem maior interesse por programas ligados a negócios. Em contrapartida, cidades governadas por partidos de esquerda privilegiam os programas sociais. A ideologia pode moldar o tipo de inovação a ser adotada, mas não se encontram evidências empíricas que digam que a ideologia dos atores políticos possa determinar se o estado nacional ou subnacional irá ou não adotar uma inovação (SUGIYAMA, 2004).

Os incentivos financeiros também influenciarão na adoção ou não de novas políticas. De acordo com Farah (2008, p. 119),

A adoção de determinadas políticas e programas pela esfera local de governo tende a ser influenciada pela existência de incentivos financeiros, vindos do governo federal, mas, também, provenientes de agências multilaterais e de ONGs. No Brasil, a incorporação de inovações pelo nível local de governo é influenciada por transferências financeiras feitas pelo governo federal, associadas à implementação pelos governos locais de políticas e programas específicos.

Os incentivos políticos e financeiros são peças importantes no processo de promoção da inovação, mas as características estruturais das unidades adotantes não podem ser negligenciadas. Entende-se por características estruturais o aspecto relativo à capacidade administrativa e de recursos para viabilizar a adoção de políticas inovadoras. Unidades nacionais ou subnacionais que não possuem capacidade humana e nem recursos financeiros, certamente terão dificuldade ou não conseguirão promover a nova ideia (FARAH, 2006) .

Dessa forma, o ambiente para escolha de nova política pode constituir-se complexo e com um alto grau de tensão. Decisores políticos, poderão sofrer certos constrangimentos, pois arcarão com elevados custos caso a política falhe, tornando o ambiente público inóspito à inovação. Para resolver tal problema, eles buscam dispor de um conjunto de recursos adequados para ultrapassar os obstáculos e outros fatores, facilitando a promoção da nova ideia (FARAH, 2008; COÊLHO *ET AL.*, 2016).

3 MOTIVAÇÃO E REAÇÕES À INOVAÇÃO

3.1 A adoção da inovação e as características internas dos municípios

Os modelos de determinantes internos postulam que a adoção das inovações depende das características locais das jurisdições, sejam elas políticas, econômicas ou sociais. Assim, a motivação para um governo promover uma nova ideia depende do número de características presentes no momento em que a política será introduzida, bem como da interação existente entre elas (BERRY E FLOWERS, 1999; MOHR, 1969).

Grinstein-Weiss *et al.* (2008) propõem um modelo com quatro características internas que influenciam positivamente o processo de promoção da inovação em estados. A primeira observada foi a percepção da emergência. Quando o nível de urgência para resolução de um problema ou uma crise é alto, a probabilidade de adoção de políticas inovadoras aumenta.

Além disso, se a inovação é percebida como possível de existir levando em consideração as condições atuais, ou seja, sem entrar em discordância com as normas e valores geralmente aceitos pelo sistema social, ela pode ser implementada de forma incremental e, geralmente, ela consegue ter mais aceitação do que as inovações indivisíveis, e a probabilidade de o estado promovê-la é ainda maior.

A promoção de uma inovação, nesse sentido, representará a superação ou substituição de instituições anteriormente vigentes e constituirá a adoção de novas regras e procedimentos, gerando novas oportunidades e constrangimentos que, de forma distinta, causarão impacto no comportamento dos atores envolvidos.

É nesse cenário que as estruturas institucionais definem os canais e mecanismos através dos quais novas ideias são traduzidas em políticas, assim como a constatação de que essas estruturas e os pressupostos éticos, morais e técnicos influenciam o desenho, a metodologia e a forma de implementação de novas políticas nos estados (THELEN, 2004).

A segunda característica está relacionada com a manutenção do *status quo*. Se os burocratas estiverem satisfeitos com o *status* atual, eles terão pouco ou nenhum interesse em iniciar o processo de promoção de uma inovação. Assim, o desconforto da burocracia com as políticas existentes pode impulsionar mudanças nas arenas políticas, econômicas e sociais (GRINSTEIN-WEISS *ET AL.*, 2008). Do mesmo modo, uma política inovadora pode alimentar mobilizações contrárias, o que implica em novas formas de organização política,

criando, assim, novos nichos e incentivos para que empreendedores políticos possam superar os problemas existentes (PIERSON, 1993).

Nesse sentido, a promoção da inovação política apresenta resultados diversos, pois se trata de um processo interativo e contínuo de tomada de decisão por elites políticas e gestores. Sendo a oposição um fator inevitável na tentativa de perseguir iniciativas de reforma, é importante considerar a viabilidade em termos de apoio, ou seja, se os governos possuem os recursos políticos e burocráticos necessários para sustentar a mudança (GRINDLE E THOMAS, 1991).

Todavia, a inovação é um processo que carrega um elevado custo e a necessidade de recursos burocráticos capazes de tornar a nova ação viável. Walker (1969) aponta que estados maiores e mais ricos adotam mais rapidamente a inovação do que os estados mais pobres, corroborando com a ideia de Grinstein-Weiss *et al.* (2008) e Grindle e Thomas (1991) de que a disponibilidade de recursos financeiros de um estado molda a tomada de decisão dos atores envolvidos na adoção de políticas inovadoras.

É também interessante perceber que, dentro do processo de mudança, a estrutura de incentivos pode sofrer uma alteração. Tal fato pode desencadear uma insatisfação por parte dos envolvidos, o que constituiria uma barreira a todo o processo. Entretanto, essa alteração pode aumentar a necessidade por respostas flexíveis e adaptáveis, criando, assim, oportunidades para que os atores defendam e apresentem novas ideias (GRINDLE E THOMAS, 1991).

Os recursos financeiros não são os únicos responsáveis por aumentar a probabilidade para inovação; a capacidade da burocracia também é um recurso essencial para a promoção de inovações políticas (GRINDLE E THOMAS, 1991). Um estudo sobre o impacto da burocracia estatal sobre as privatizações na Rússia pós-comunista, identificaram que a implementação das reformas eram mais bem sucedidas quando a burocracia pública era maior, pois um maior aparato burocrático pode significar uma burocracia mais capaz, que pode ser utilizada tanto para o bem, quando significa um maior aparato administrativo para dar conta do processo, quanto para o mal, quando se traduz em uma maior possibilidade de oposição ao processo (BROWN *ET AL.*, 2009).

Sendo assim, quando o nível de experiência daqueles que promovem a inovação é alto, a aceitação do governo em prol da inovação também é alta, e a probabilidade para que uma unidade nacional ou subnacional adote a nova ideia também aumenta. Neste caso, os

obstáculos à inovação poderiam ser a falta de disponibilidade comunitária para aceitar as mudanças necessárias associadas às novas ideias e a percepção da complexidade em relação ao novo (GRINSTEIN-WEISS *ET AL.*, 2008).

A disponibilidade comunitária se relaciona com todos os níveis de decisores, do público em geral aos líderes políticos. A complexidade da inovação é traduzida como o grau de dificuldade de entender ou utilizar a nova ideia. Assim, quanto maior a disponibilidade dos decisores e menor a complexidade da inovação, maior a probabilidade de a inovação ser adotada. Por outro lado, a resistência em qualquer nível diminui a probabilidade de adoção de inovações (KINGDON E THURBER, 1984 GRINSTEIN-WEISS *ET AL.*, 2008)).

No Brasil, verificam-se algumas outras iniciativas na tentativa de incentivar burocracias locais a inovarem. Na área de sustentabilidade, por exemplo, o Prêmio Cidades Sustentáveis reconhece políticas públicas inovadoras e bem-sucedidas nas cidades brasileiras que demonstram resultados concretos, baseados em indicadores de diversas áreas da administração, no quesito sustentabilidade urbana.

Na área de educação, o prêmio Inovação em Gestão Educacional, incentivado pelo Ministério da Educação e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), reconhece políticas inovadoras que contribuíram para a melhoria da qualidade do ensino, priorizando o acesso, a permanência e o sucesso do aluno na escola.

Outro destaque vai para o prêmio Prefeito Empreendedor, uma iniciativa do SEBRAE nacional, o qual tenta reconhecer a capacidade administrativa de gestores públicos que tenham implantado projetos com resultados comprovados, mesmo que ainda parciais, do estímulo ao surgimento e ao desenvolvimento de pequenos negócios e à modernização da gestão pública. Iniciativas como essas ajudam a aumentar a motivação da burocracia e reforçam a ideia de que uma burocracia mais capaz seria um determinante importante no perfil de unidades subnacionais que inovam no Brasil.

Finalmente, uma estrutura de incentivos financeiros adequada e uma burocracia capacitada seriam características preponderantes no perfil de municípios que inovam, mas uma das chaves para entender o que determina um unidade subnacional inovar está em resolver três complexos quebra-cabeças: as ações das burocracias; como elas se coordenam e; qual o poder que elas têm (COHEN *ET AL.*, 1972)

3.2 A burocracia como determinante interno necessário à inovação

Uma burocracia mais qualificada produz mais inovação política? Atuando em um ambiente inóspito à inovação, é mister compreender como e por que a burocracia pública promove inovação. A relação entre estrutura burocrática e comportamento inovador é comumente caracterizada em função da alta produtividade e controle, mas oferece pouco espaço para a criatividade. Algumas sugestões são feitas para alterar esse cenário e, assim, aumentar a propensão à inovação, como o aumento da profissionalização, a descentralização, a modificação no sistema de incentivo e as mudanças em muitas práticas de gerenciamento (THOMPSON, 1965). Dessa forma, as organizações burocráticas estarão mais capacitadas para superar ameaças e aproveitar ‘janelas de oportunidades’, evoluindo em direção à inovação (KINGDON E THURBER, 1984).

Com relação às funções e à estrutura de incentivos das burocracias públicas no processo de promoção da inovação, destacam-se alguns mecanismos informais de produção de cooperação no interior das organizações, como o valor das relações humanas e as limitações cognitivas das partes interessadas na mudança. Tais elementos, apesar do predomínio da premissa do comportamento racional, impulsionaram uma geração de estudos que os utilizavam como variáveis explicativas para a dinâmica organizacional (BERRY E BERRY, 1990).

Na visão Weberiana, os líderes políticos têm características distintas dos burocratas, pois esses últimos são considerados tipos ideais. A burocracia descrita por Weber é resultante da sua visão de autoridade legal. Ele a constitui como um quadro organizado de funcionários que estão submetidos à normas específicas de conduta e que exercem certa autoridade. As características importantes que ele define como burocracia incluem o recrutamento meritocrático e os procedimentos de serviço civil para contratar e para demitir.

Corroboraram com essa geração de estudos autores como Roberts (1992), Teske e Schneider (1994), Mintrom (1997; 2000); Mintrom e Norman (2009), Barnard (1938) e Selznick (1943), que buscaram explicar o problema da cooperação e relações de poder (descentralização decisória), visando o desempenho organizacional à luz das preferências subjetivas e da racionalidade limitada dos atores no interior da organização.

Marxistas modernos já reconhecem uma certa autonomia da burocracia, na qual elas podem agir de acordo com seus interesses e contra os das classes dominantes. Para Selznick

(1949), a burocracia age de uma forma racional, motivada, em especial, por seus próprios interesses. Os neoliberais discordantes da tradição weberiana original acreditam que a burocracia negligencia o interesse público ao privilegiar os seus particulares, não promovendo, assim, o alcance dos resultados socialmente relevantes, pois a formulação e implementação das políticas públicas se dá da forma que acredita ser mais conveniente (SIMON, 1947).

O trabalho de March e Simon (1958) trata da dinâmica burocrática no tocante à racionalidade limitada. Os autores relaxam as hipóteses de racionalidade e adicionam as preferências altruístas ou sociais às funções individuais. Assim, o comportamento humano nas organizações se torna cada vez mais indeterminado (CYERT E MARCH, 1963). Outros estudos, como o de Downs e Corporation (1967), que trata da condescendência burocrática, e o de Aragão (1997), que aborda a conexão entre a estrutura burocrática e o crescimento econômico passando pela gestão por meritocracia, utilizam como variáveis explicativas para dinâmica burocrática a sinergia entre o estado e a sociedade civil.

É importante verificar a existência de uma preocupação que reside, em sua grande maioria, na determinação do efeito de características qualitativas da burocracia sobre a performance estatal (RAUCH E EVANS, 2000; VAN DE WALLE, 2005; WILLIAMS, 2006). Os estudos que versam sobre esse tema estão tipicamente relacionados às investigações sobre capacidade do estado e qualidade das instituições no processo de desenvolvimento econômico. Atribui-se à arena burocrática todas as organizações estatais envolvidas na formulação e implementação de políticas, bem como na regulação e prestação de serviços, e a questão da governança burocrática pode ser vista como um determinante importante para definir o grau de progresso social e econômico de um país, estado ou município.

Nos últimos anos, tem havido cada vez mais evidências de que o desempenho burocrático é uma peça importante para o desenvolvimento. O papel da burocracia durante o período de rápido crescimento na Ásia Oriental, por exemplo, apoia a ideia de que a burocracia é um ingrediente chave para o “milagre” e, ao mesmo tempo, uma rica literatura argumenta que a fraqueza da burocracia na África ajuda a explicar o insuficiente desempenho no desenvolvimento de muitos países naquele continente. (ELLINAS E SULEIMAN, 2012).

De acordo com Lipset (1959), várias características estruturais como salários competitivos, a promoção interna, estabilidade de carreira e recrutamento meritocrático,

podem ser facilmente identificadas e constituem os principais ingredientes para burocracias estatais eficazes. Tais características auxiliam nas avaliações de previsão do desempenho da burocracia dentro de suas estruturas.

A habilidade da burocracia é ainda definhada por Ellinas e Suleiman (2012) como capacidade do estado. Esta acepção passa pela aptidão da burocracia em implementar uma política de forma neutra, sem influência externa, entretanto, não diz nada sobre os fins da política, abordando, apenas, a capacidade para uma implementação eficaz. Os autores constroem uma nova medida de capacidade do estado, baseado em três dimensões das características das burocracias estatais: força de carreira, especialização e politização.

Para Hyden (2003), existem duas categorias para força de carreira: (a) carreiras específicas às atividades da agência, como por exemplo, um procurador federal atuando na procuradoria geral da República; e, (b) carreiras especialistas que não são específicas às atividades da agência, embora sejam formadas por especialistas em administração de políticas intergovernamentais. Para os autores, quanto mais funcionários de carreiras específicas e especialistas uma agência tem, melhor equipada ela está para formular suas políticas e executar suas tarefas.

A dimensão *especialização* proposta por Rauch e Evans (2000) está embasada na escala Weberiana descrita por Bersch *et al.* (2012): salários competitivos, recrutamento meritocrático, estabilidade de carreira e promoção interna. Os autores justificam essa escolha, pois, ao recrutar servidores públicos por concurso com salários equivalentes aos praticados pelo mercado, a tendência é de formar uma burocracia mais qualificada, em que o mérito é um atributo valioso que acarreta a promoção interna e, conseqüentemente, uma maior estabilidade na carreira.

No entanto, tratar a burocracia como especializada e estável e negligenciar sua autonomia, seria um pensamento incompleto e incoerente. A autonomia burocrática é a capacidade de sustentar padrões de ação consistentes com seus próprios desejos, que não serão verificados por autoridades eleitas, interesses organizados ou tribunais. A autonomia burocrática exige o desenvolvimento de capacidades organizacionais únicas, legitimidade política, ou forte reputação organizacional incorporada em uma base de poder independente. Para legitimar sua autonomia, a burocracia precisa demonstrar a capacidade em proporcionar benefícios, planos para as políticas e soluções para os problemas que não poderão ser encontrados em nenhuma outra parte do regime (FUKUYAMA, 2005).

Assim, uma burocracia é autônoma quando tem a capacidade de influenciar a política, independente das preferências dos seus líderes políticos, de acordo com seus próprios desejos, especialmente, quando as preferências entre os dois (burocracia e elite política) divergem (WILSON, 1989). Os burocratas querem autonomia porque aspiram ver as suas próprias preferências políticas adotadas ou porque querem suas instituições dotadas de maiores recursos.

Autonomia dá a uma organização uma reivindicação razoavelmente estável para recursos e, assim, as coloca numa posição mais favorável do que para competir por esses recursos. Os recursos incluem questões e causas, bem como dinheiro, tempo, esforço e nomes (EVANS E RAUCH, 1999, P. 754).

Para tentar evitar que a burocracia atenda apenas aos seus interesses e que fique alheia aos interesses coletivos, o insulamento burocrático isola os elos do aparelho burocrático com o ambiente externo, de forma a resistir às pressões clientelísticas, construindo um “núcleo duro”, capaz de garantir maior governança e *accountability*. Não se trata de uma autonomia completa, mas de uma autonomia estrutural e não política.

Uma alternativa ao insulamento seria a autonomia inserida. Ela reflete a combinação entre o isolamento e a colaboração. Refere-se a elos estabelecidos com setores estratégicos, sendo extremamente diferente da autonomia completa. A autonomia inserida se relaciona a um conjunto de elos sociais, amarrando o estado à sociedade e, dessa forma, fornece canais institucionalizados para a sucessiva negociação das metas e das políticas (KETTLE, 2006).

Carpenter (2001) conduz a uma leitura menos passional da tradição weberiana e leva a um posicionamento mais relativista acerca do sucesso ou insucesso de reformas administrativas baseadas nesses modelos de gestão pública. Ao tratar da questão da autonomia inserida, aponta para o fato de que “a autonomia e a coerência corporativa, como o insulamento, certamente, estão na tradição weberiana”.

A ênfase na ‘inserção’ enquanto complemento necessário à autonomia, não apenas contradiz a noção de que o insulamento é a característica mais importante da capacidade, como também deriva de uma perspectiva weberiana “(...) Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar os argumentos em favor do insulamento. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema” (ELLINAS E SULEIMAN, 2012).

Todavia, a fragmentação do sistema político acarreta diferentes estruturas de autoridade política e pode surtir um efeito distinto na capacidade de agir das burocracias públicas. O grau de controle que os políticos têm sobre burocratas pode ser mais elevado em sistemas políticos nos quais a autoridade política é concentrada em um único supervisor e, inferior, em sistemas políticos fragmentados, em que a autoridade política é dispersa. Quanto mais fragmentado um sistema político é, maior a possibilidade de autonomia burocrática. É mais provável que essa autonomia surja como uma consequência não intencional, em vez de um resultado do design institucional (CLARK E WILSON, 1961).

Assim, para garantir autonomia, um estrutura burocrática precisa ser legítima, ou seja, ser capaz de gerar e manter a crença de que as instituições políticas existentes são as mais adequadas para a sociedade (EVANS, 1993). Instituições autônomas devem demonstrar sua singularidade e, para tanto, precisam estabelecer certo grau de legitimidade. Elas dependem de determinada autoridade legal que dá o poder à regra. A legitimidade do titular do poder repousa sobre regras racionalmente estabelecidas pela promulgação, por acordo ou por imposição.

Outra forma de conferir legitimidade seria por meio do domínio de conhecimentos técnicos. Tal condição garante as estruturas burocráticas objetividade e neutralidade que aumentam sua autoridade. O conhecimento técnico despolitiza as decisões burocráticas, dando a impressão de que elas resultaram não só de regras e procedimentos elaborados, mas também da utilização racional de conhecimentos (EVANS, 1993).

É incompleto considerar uma burocracia autônoma e legítima sem levar em conta os efeitos da cultura. Para Aragão (1997), a cultura organizacional se refere à existência ou não de um padrão de crenças e expectativas compartilhadas, que criam normas as quais moldam o comportamento de indivíduos e grupos. A cultura define o autoconhecimento de uma agência, reforçando, portanto, as burocracias pela coesão, coordenação e compromisso, ajudando-as a se distinguirem das outras organizações públicas.

No tocante à politização da burocracia, um corpo de literatura afirma que é necessária a reintegração de uma administração pública orientada por valores e normas profissionais em vez de táticas políticas. A pretensão com isso é promover a produção de políticas públicas motivadas e orientadas por normas e padrões profissionais. Embora existam estudos que mostrem como as recentes reformas governamentais provocaram uma mudança no conteúdo das políticas, favorecendo a eficiência e a eficácia em relação à legalidade e ao propósito

público, poucos estudos analisaram como essa mudança de foco afetou a capacidade de inovação política, pois a politização é uma dimensão difícil de ser medida empiricamente, uma vez que obter uma medida objetiva para a autonomia torna-se praticamente impossível. Como alternativa, os autores medem a politização pelo número de cargos nomeados politicamente na burocracia (RAUCH E EVANS, 2000; SØRENSEN, 2017).

Enfim, conclui-se que a burocracia é parte do aparato institucional e serve como instrumento para promoção do interesse público, mas que para atuar se faz necessária uma estrutura de incentivos adequada (EVANS E RAUCH, 1999). Nesse contexto, é importante tentar buscar entender o que motiva essa burocracia a inovar, ou seja, quais os incentivos que interferem na probabilidade de um burocrata decidir adotar uma ideia inovadora.

3.3 Empreendedorismo Público: o burocrata como agente de mudança política

Os estudos no campo da inovação política em governos estaduais como os de Eisinger (1988); Altshuler e Zegans (1990); Sanger e Levin (1992); Osborne e Gaebler (1992) tratavam, em sua grande maioria, o fenômeno da inovação como um fato que não pudesse ser explicado sistematicamente. Essas pesquisas estavam em contraste, por exemplo, com as pesquisas que buscam identificar em que condições os atores geram, desenham e implementam essas inovações, negligenciando, portanto, alguns determinantes estruturais importantes, como por exemplo, a burocracia.

Estudos mais recentes já começam a dar mais atenção aos aspectos relacionados à burocracia. Mintrom e Norman (2009) reconhecem a importância dos burocratas e os caracterizam como empreendedores públicos nos contextos de formulação das políticas. Eles argumentam que esses indivíduos se aproveitam de "janelas de oportunidade" para promover a mudança política, e sugerem que eles devem possuir altos níveis de acuidade social e perspicácia para entender os outros e se engajarem nos processos políticos.

Os empreendedores públicos são os atores que criam e implementam uma ideia inovadora e impulsionam a uma mudança política dinâmica em sua comunidade, assim, como outros empreendedores, envolvem-se no ato de "descoberta criativa" pela invenção ou exploração de novas oportunidades (ROBERTS, 1992; TESKE E SCHNEIDER, 1994). O seu papel crítico está na importação e formulação de novas políticas e, em última instância, o seu sucesso está relacionado ao modo como as políticas são implementadas.

Assim, uma das chaves para entender o potencial de inovação em unidades nacionais ou subnacionais é a ênfase implícita no empreendedorismo público. O empreendedorismo é promovido por meio de uma variedade de reformas do setor público, utilizando como mecanismo impulsionador o fortalecimento da liderança. A liderança fortalece a responsabilidade estratégica pela criação de novas ideias e encoraja líderes políticos e funcionários de alto e médio escalão a compartilharem a responsabilidade de liderar e dirigir mudanças (HARTLEY *ET AL.*, 2013).

Mas, então, por que empreendedores públicos decidem promover mudanças políticas significativas? O que os distingue dos demais burocratas? Mintrom e Norman (2009) entendem que essa distinção estaria no fato desses indivíduos possuírem o desejo de mudar a forma atual de fazer as coisas e por apresentarem um alto grau de conhecimento empresarial. Sua motivação estaria em suas próprias carreiras que, normalmente, significa um salário mais elevado, o controle sobre mais recursos ou mais autonomia e prestígio dentro da profissão (KAMMERER, 1964; BARBER, 1988).

O burocrata empreendedor pode estar dentro ou fora do governo, em cargos eletivos ou designados, em grupos de interesse ou organizações de investigação, mas a principal característica que o define é a vontade de investir recursos em busca de um retorno futuro (KINGDON E THURBER, 1984). Para Desantis *et al.* (1992), o combustível que os impulsionam é o desejo de alcançar objetivos políticos específicos, a simples necessidade de resolver os problemas ou um desejo altruístico de servir ao público.

Roberts (1992) apresenta tipos de empreendedores públicos e os distingue pela seguinte lógica: (1) o *empreendedor público* é o indivíduo que tem alguma posição no governo; (2) o *empreendedor político* é o sujeito que ocupa uma posição eleita e de liderança dentro do governo; (3) o *empreendedor executivo* é aquele que ocupa uma posição de liderança, mas não eleita e, finalmente, (4) o *empreendedor burocrático* é quem detém uma posição formal, mas não foi eleito e nem ocupa um cargo de liderança. Em especial, os burocratas não eleitos, segundo Wilson (1981), influenciam regularmente na implementação de políticas públicas, pois desempenham um papel importante na formação de agendas e formulação de novas políticas, uma vez que estão atuando e inseridos dentro das estruturas das instituições públicas. Diante disso, o empreendedor executivo e o burocrático são objetos de análise nesse trabalho, pois se trata do burocrata de carreira, aquele que foi admitido por concurso público para realizar alguma função, gratificada ou não, dentro do governo.

Mintrom e Norman (2009), Kammerer (1964), Barber (1988) e Desantis *et al.* (1992) apresentam quatro elementos centrais na política de empreendedorismo público: acuidade social; capacidade de definir problemas; habilidade na construção de equipes e; liderança pelo exemplo.

De acordo com Mintrom (2000), os empreendedores públicos podem exibir acuidade social sob duas formas principais: (a) fazendo bom uso de redes de políticas e; (b) entendendo as ideias, os motivos e preocupações presentes no contexto político local. Ao demonstrarem engajamento, os empreendedores públicos podem aumentar expressivamente a probabilidade de inovação, pois a formação de uma rede de contatos diminui as assimetrias de informação e, certamente, influenciaria positivamente o processo de mudança (MINTROM E NORMAN, 2009; KINGDON E THURBER, 1984; ROBERTS E KING, 1996).

A dinâmica política de definição de problemas trata da capacidade de identificar os atributos pelos quais os problemas são construídos e qual o peso de cada um deles. Autores como Mintrom e Norman (2009), Balla (2001), True e Mintrom (2001) e Baumgartner e Jones (2010) exploram essa característica e identificam que tal capacidade afeta o modo como os agentes diferenciam problemas específicos de seus próprios interesses. Assim, tal capacidade é um ato político e requer uma combinação de acuidade social com habilidades em gestão de conflitos e de negociação (NELSON, 1984).

Nesse contexto de gerenciamento de conflitos e de negociação, a aversão ao risco entre os tomadores de decisão representa um grande desafio e, para que os atores promovam uma inovação política significativa, necessitam utilizar a estratégia de se envolverem com os decisores políticos com o intuito de demonstrar que a sua proposta é viável e, com isso, dirimir o medo causado por uma possibilidade de fracasso. Essa habilidade é chamada pela literatura de empreendedorismo de liderança pelo exemplo, e torna-se, portanto, crucial para a implementação de políticas de sucesso, fornecendo estratégias plausíveis de ação em um ambiente de tomada de decisão incerto.

Schneider e Ingram (1993), Rochefort e Cobb (1994), Schön e Rein (1995) e Mintrom e Norman (2009) exploram outra habilidade importante que é a de construir equipes. Os autores alegam que empreendedores públicos são os incentivadores da mudança e que sua energia não advém apenas da força das suas ideias, mas da capacidade de trabalhar eficazmente com os outros, formando as equipes necessárias para promover a mudança. Dessa

forma, construir coalizões de adeptos a sua ideia se faz necessário, pois a força dos apoiadores diminui as contrárias e, com isso, a nova ideia pode ser adotada mais facilmente.

Todavia, é importante verificar que os estudos que definem o empreendedorismo burocrático como elemento importante à promoção da inovação ainda negligenciam na definição da importância dos aspectos políticos como determinantes internos para a inovação em governos locais (SUGIYAMA, 2004; WAMPLER, 2004; FARAH, 2002; DONAHUE, 2005; FARAH, 2006 e 2008).

Nesse contexto, somente uma estrutura de recursos burocráticos e financeiros adequada não seria suficiente para promover uma inovação política significativa e, por isso, os recursos políticos assumem importância quando têm o papel de incentivar, apoiar e implementar a inovação (GRINDLE E THOMAS, 1991). Estudos no campo de alinhamento político, a exemplo o de Bugarin e Marciniuk (2016), já apresentam evidência empírica de que a relação entre a identidade partidária dos municípios com os partidos que possuem influência política na região ao direcionamento das transferências voluntárias é forte. Tais estudos ajudam a reforçar a tese de que os partidos políticos desempenham um importante papel no direcionamento desses tipos de repasse.

Assim, de acordo com Grindle e Thomas (1991), o sucesso na promoção de uma política inovadora consiste na articulação equilibrada da capacidade gerencial e técnica dos burocratas (recursos burocráticos) com os recursos políticos e financeiros existentes, ou seja, requer esforços coordenados de funcionários públicos e instituições para porem em prática a ideia inovadora.

3.4 Fatores geradores de apoio ou oposição no processo de promoção da inovação

Uma gama de questões norteia o discurso sobre a importância dos recursos políticos na promoção da inovação em unidades nacionais ou subnacionais. Nesse sentido, a avaliação do grau de mobilização do apoio e a capacidade de neutralização da oposição estão ligadas a quanto provável é o poder de cada grupo e como eles se articulam no sentido de formar uma coalizão de adeptos a sua ideia. (LINDENBERG E CROSBY, 1981).

A importância do apoio ou da oposição à introdução de uma inovação depende principalmente de três fatores: localização, organização e situação socioeconômica. Se os

adeptos ou opositores estão concentrados em uma área geográfica que tem fácil acesso aos líderes políticos e formadores de opinião, o seu poder para influenciarem o resultado será maior e poderão se mobilizar mais rápido do que se eles estivessem dispersos geograficamente. Recentemente, os formuladores de políticas vêm exibindo uma atenção particular com residentes urbanos, pois esses obtêm informações mais rapidamente do que os habitantes rurais e, por isso, podem ser mobilizados mais facilmente e suas ações são mais visíveis (GRINDLE, 2017).

O segundo ponto diz respeito à organização dos grupos de interesse. Quando jurisdições possuem grupos que já são organizados em torno de um interesse comum, como conselhos municipais, por exemplo, responderão mais rapidamente às percepções de ameaça do que aqueles menos organizados e serão, dessa forma, muito mais eficazes na participação dos assuntos públicos. O fato é que os grupos têm um sistema de comunicação interna e uma estrutura de liderança que expressa que a associação pode ser rapidamente mobilizada para apoiar as percepções dos próprios interesses ameaçados ou almejados (GRINDLE, 2017).

A condição socioeconômica da localidade é a que garante capacidade de obter informações mais rapidamente, bem como a capacidade de utilizá-las com a finalidade de exercer influência no processo de promover inovações. Unidades nacionais ou subnacionais que têm, por exemplo, maior nível educacional, a população estará mais propensa a obter informações sobre questões que afetam seus interesses do que aquelas que não têm tal condição. Dessa forma, jurisdições mais desenvolvidas socioeconomicamente têm maior probabilidade de barrar ou promover inovações, uma vez que o benefício e o custo da nova política que pretende ser adotada estarão mais fáceis de serem percebidos, todavia, a opinião dos adeptos ou opositores estarão mais aparentes e constituirão importantes forças ou ameaças (GRINDLE, 2017).

O ator decisor no processo de promoção de iniciativas inovadoras deve saber como mobilizar as forças políticas de apoio à reforma e como neutralizar aqueles que são susceptíveis de constituir uma ameaça significativa (ASCHER, 1984). Esse apoio pode ser encontrado também sob a forma de recursos financeiros que serão necessários para colocar a nova ideia em prática, ou seja, como a disponibilidade financeira de um município pode influenciar na adoção ou não de uma inovação.

No tocante aos municípios brasileiros que são o objeto de estudo desta tese, a Constituição Federal de 1988 organizou o sistema federativo em três níveis de governo

(União, estados e municípios) considerados entes federativos dotados de autonomia administrativa, política e fiscal. De acordo com Batista (2015), o objetivo do federalismo é o de suportar as particularidades econômicas, sociais e culturais específicas do caso brasileiro, com o intuito de dirimir desigualdades regionais. Tais desigualdades poderão determinar uma reação, positiva ou negativa, à proposta de inclusão de uma nova política ou programa, pois dependem da capacidade fiscal, administrativa e política de cada município (ARRETCHE, 2010).

O processo de descentralização política e administrativa redefiniu o papel dos municípios, tornando-os mais autônomos. Tal movimento caracterizou-se pela transferência de recursos e do poder de decisão do nível federal para o local no que tange à gestão de políticas públicas. Esse modelo facilita o aumento de eficiência municipal, uma vez que a maior proximidade entre cidadãos e decisores políticos aprimora o conhecimento das necessidades e preferências dos entes municipais, aumenta a *accountability local* e melhora a alocação de recursos financeiros (ARRETCHE, 1998 E 1999; BATISTA, 2015).

Analisando mais detalhadamente as diversas formas de descentralização de recursos financeiros da União para unidades subnacionais brasileiras, verifica-se que os repasses aos municípios são efetuados por meio de três formas de transferências: transferências constitucionais, transferências voluntárias e transferências legais.

As transferências constitucionais correspondem a parcelas de recursos arrecadados pelo Governo Federal e repassados aos municípios por força de mandamento estabelecido em dispositivo da Constituição Federal. As voluntárias são definidas pela lei de responsabilidade fiscal, como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, e sua operacionalização é feita por meio de convênio ou contrato de repasse. No convênio, os recursos são transferidos diretamente da União para o município, e no contrato de repasse, existe a intermediação de um banco oficial.

Finalmente, as transferências legais são regulamentadas em leis e determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação de recursos e prestação de contas. Existem duas modalidades de transferências legais, a de cuja aplicação dos recursos repassados não está vinculada a um fim específico, e aquela em que a aplicação dos recursos está atrelada a um determinado fim.

Estudos que analisam as transferências voluntárias e o ciclo político-orçamentário no

federalismo fiscal brasileiro demonstram empiricamente que os municípios brasileiros são fortemente dependentes das transferências dos governos estaduais e federal. As transferências voluntárias, por definição, possuem um forte componente político, tanto por parte do Poder Executivo nacional, que tem o poder de executá-las, quanto do Poder Legislativo nacional, que tem o poder de alocar esses recursos nas áreas de seu interesse (FERREIRA E BUGARIN, 2007; BUGARIN E MARCINIUK, 2016).

Condicionar as transferências e garantir a efetividade das políticas à aderência dos governos municipais à agenda federal, revelou-se numa estratégia para induzir as escolhas dos governos locais. Entretanto, apesar do poder centralizador do governo federal, a formulação de algumas políticas deixou de ser apenas de sua atribuição, pois os conselhos municipais e as representações dos governos estaduais e municipais asseguram a participação da esfera local no processo de promoção de novos programas e políticas (ARRETCHE, 1999).

No que concerne à relação entre transferências voluntárias e alinhamento político, o trabalho de Ferreira e Bugarin (2007) demonstra uma correlação positiva entre o alinhamento político de prefeitos com as coligações que elegeram os governadores e as transferências voluntárias recebidas pelos municípios, e outra entre o alinhamento político de prefeitos com o Presidente da República e as transferências voluntárias. Assim, a nível local (relação prefeito-governador), as coligações têm papel fundamental na definição das transferências voluntárias. Por outro lado, a nível federal (relação prefeito-presidente), o que importa é a pertinência ao partido do presidente.

Desse modo, é possível verificar que a descentralização, nascida a partir da redemocratização brasileira, gerou uma maior proximidade entre líderes políticos e formadores de opinião, o que promove uma maior organização de grupos em torno de um interesse comum. Essa proximidade impulsiona a uma resposta mais rápida às reações a nova política, aumentando a capacidade local de obter e utilizar as informações necessárias para exercer influência, facilitando a construção de coligações adeptas à adoção de uma nova ideia. Com relação à alocação dos recursos financeiros, as pesquisas nessa área reforçam a ideia de que os partidos políticos têm importância significativa no direcionamento dessas transferências e que, além disso, demonstram o poder atribuído aos parlamentares na decisão sobre as políticas públicas subnacionais (BUGARIN E MARCINIUK, 2016).

A reeleição também se configura como um recurso político importante a ser estudado dentro do panorama de adoção ou não de políticas inovadoras sob três aspectos:

Primeiramente, unidades nacionais ou subnacionais que possuem chefes do poder executivo que se candidatam à reeleição podem se valer da estrutura administrativa, em particular, tendo os recursos públicos à sua disposição, em favor de políticas com intuito de autopromoção. Assim, a reeleição poderia configurar-se como um recurso político de caráter negativo, pois, nesse contexto, refletiria um aumento irresponsável de gastos públicos com fins eleitoreiros (BRAMBOR E CENEVIVA, 2012).

Em segundo lugar, o mandato único estimula a descontinuidade na administração pública e despreza a experiência acumulada pelo chefe do executivo e, por isso, se reelegem com o intuito de dar continuidade as ações já iniciadas no mandato anterior (MENEGUIN *ET AL.*, 2005). E, finalmente, prefeitos de primeiro mandato com perspectivas de reeleição tendem a receber maiores contribuições de convênios públicos em relação aos de primeiro mandato sem a perspectiva da reeleição, ou os de segundo mandato. Isso indica um menor esforço do prefeito no sentido de conseguir recursos adicionais da União quando ele não vê a perspectiva de reeleição (BUGARIN E MARCINIUK, 2016).

Dessa forma, é possível perceber que os recursos políticos são ingredientes importantes no sentido da promoção da inovação em unidades locais, pois eles definem de forma significativa os opositores e apoiadores às novas iniciativas, bem como se constitui um fator preponderante na determinação das receitas desses municípios.

3.5 Principais reações à inovação: a arena pública e a arena burocrática

O processo de promoção da inovação envolve um conjunto imprevisível de resultados, o que pode deixar decisores políticos relutantes em adotar qualquer iniciativa. A decisão em introduzir uma nova política ou programa quase sempre irá gerar uma oposição, mas o seu destino dependerá, sobremaneira, da natureza e da intensidade dessa. Assim, para que uma inovação seja adotada, seus defensores precisarão compreender os ambientes político, econômico e social nos quais a inovação acontece, e identificar como as características particulares da nova ideia podem afetar a arena pública e a burocrática (GRINDLE E THOMAS, 1991; FARAH, 2008).

Grindle e Thomas (1991) propõe, a partir de um estudo sobre iniciativas reformistas em países em desenvolvimento, dois cenários de reação a processos políticos que gerarão mudanças. O primeiro, dito arena pública, é constituído de um ambiente em que as apostas

geralmente são altas para o governo e para as elites incumbentes, e os recursos necessários para sustentar a reforma são consideráveis. No segundo, arena burocrática, os recursos necessários para adoção de uma inovação são substanciais, mas tendem a ser de natureza diferente dos utilizados nas iniciativas relacionadas ao primeiro cenário, pois dizem mais respeito à capacidade da burocracia.

Na arena pública, as iniciativas de reforma são fortemente determinadas pelo impacto direto em grandes setores da sociedade, pela influência nos interesses políticos e por sua fácil visibilidade pelo público afetado. Nesses casos, a reação pública provavelmente será mais ampla e, por isso, exigirá apoio político sólido e respostas concretas à sociedade para que a inovação seja adotada. Na arena burocrática, as reações acontecem de forma diferente. Nesse caso, a inovação não impacta diretamente nos amplos setores da população, não sendo facilmente perceptível pelo público em geral como seria pelos *insiders* do governo e, por isso, sua resposta estará centrada na burocracia.

Grindle e Thomas (1991) elencam 5 (cinco) elementos importantes na determinação dos tipos de reação que podem acontecer tanto na arena pública quanto na burocrática. Tais elementos determinam se as respostas à iniciativa de se adotar uma nova ideia serão fortes ou fracas, positivas ou negativas. São eles: concentração dos custos, concentração de benefícios, teor administrativo ou técnico, nível de participação e duração da implementação.

No tocante aos custos de uma iniciativa inovadora, quando esses têm um impacto direto em grupos politicamente importantes da sociedade ou em um grande segmento da população, são caracterizados como dispersos. Nesse caso, o benefício da política inovadora é percebido mais amplamente e, caso haja oposição, essa também será ampla. Em contrapartida, quando as inovações geram benefícios concentrados dentro do governo, como por exemplo, aquelas que revertem seus ganhos para aumentar a eficiência do setor público, provavelmente não terão seu impacto diretamente percebido pelo público e, por isso, a resistência ou a oposição à tal mudança tendem a surgir na burocracia.

Os benefícios concentrados em determinados grupos de interesse geralmente não criam força para compensar a oposição pública que os custos dispersos gerariam. Inovações com custos centralizados no governo, muitas vezes têm benefícios que se tornarão visíveis apenas a longo prazo. O apoio público para tais iniciativas pode, eventualmente, ser uma força de compensação à oposição que venha a surgir na burocracia e, provavelmente, nesse

momento, os administradores se tornam conscientes dos custos antes mesmo que o público aprecie os benefícios (GRINDLE E THOMAS, 1991).

Pensando no teor administrativo da política inovadora, quando ele é baixo aumenta, a propensão de adotá-la em comparação às ideias que requerem mais esforços coordenados dos funcionários públicos e das instituições. Então, os impactos imediatos das inovações complexas serão percebidos, inicialmente, pela burocracia e é improvável que o público seja imediatamente afetado pela sua adoção ou esteja plenamente consciente dos custos e benefícios que a nova ideia possa impor. Entretanto, inovações menos complexas poderão ser facilmente percebidas pela sociedade, e qualquer reação, negativa ou positiva, estará muito próxima da percepção dos tomadores de decisão (GRINDLE E THOMAS, 1991).

No que tange o grau de participação do público na decisão de adotar uma nova ideia, quando a iniciativa necessita de uma extensa participação pública, a reação positiva ou negativa será amplamente percebida e de forma mais rápida do que quando essa é menor. Logo, quando ela é pouco necessária para incentivar a adoção da reforma, ou se é individual, a resposta é susceptível de se limitar à burocracia. Assim, inovações que não envolvem o público ou uma ampla gama de participantes podem ser mais fácil de implementar, todavia, não possuem a vantagem de gerar ampla aceitação da sociedade e apoio do governo, suscitando verificação pública das ações governamentais (GRINDLE E THOMAS, 1991).

Outra característica, não menos importante que as demais, mas que não será diretamente medida nesta tese, é a duração necessária à implementação de uma política. Quanto menor a duração para a implementação, prontamente todo impacto que a nova ideia gerará será mais rapidamente visível e a reação provavelmente será mais forte, tanto positiva quanto negativamente e, também, mais pública. Contudo, quanto maior o tempo, mais provável que o potencial de conflito e de resistência surjam e que a capacidade administrativa dentro do sistema determine a sua exequibilidade e a sua sustentabilidade (GRINDLE E THOMAS, 1991).

Desse modo, ideias inovadoras que têm mais probabilidade de reação na arena pública, frequentemente mobilizarão grupos de pressão ou incentivarão a formação de novos grupos para se opor à reforma. Esses grupos exercem pressão sobre a liderança política e funcionários públicos para reverter ou modificar a decisão. Inovações políticas que geram reação na arena pública geralmente carregam valores importantes para as elites políticas incumbentes.

Quando a reação vem da arena burocrática, a oposição muitas vezes está na resistência à mudança ou na perda de poder e pode variar de ostensiva oposição à inação. Em alguns casos, as alianças entre a burocracia e interesses externos podem resultar em sabotagem fragmentada da intenção dos decisores políticos. Além disso, a falta de capacidade dentro do aparato administrativo pode levar ao fracasso na tentativa de adotar uma nova ideia (BULL, 1980; GRINDLE E THOMAS, 1991).

Assim, quando as reações à adoção de uma nova política têm lugar na arena burocrática, os riscos políticos para o governo são relativamente baixos e os verdadeiros problemas são se existe a capacidade para adotar a ideia e se há o suporte que fará com que a burocracia esteja em conformidade com a intenção da decisão. Nesse cenário, a credibilidade individual e a coletiva da burocracia pode ser reforçada por uma ação eficaz do governo e enfraquecida na sua ausência. Funcionários do governo podem estar motivados por possuírem altas apostas pessoais ou por garantir ascensão em suas carreiras e, por isso, buscam adquirir maiores recursos para que suas agências realizem as tarefas a que se propõem, e tentam alcançar uma maior eficácia no seu trabalho (GRINDLE, 2017).

Verifica-se, portanto, que os tomadores de decisão devem analisar o ambiente para identificar se existem as condições e a capacidade para a adoção de uma política inovadora, pois a análise da situação, a previsão de onde as reações poderão ocorrer, os riscos envolvidos no processo e a quantidade de recursos disponíveis, contêm os elementos estratégicos fundamentais para que os atores envolvidos aumentem a probabilidade de promover uma iniciativa inovadora. Assim, a principal tarefa dos tomadores de decisão é avaliar a disponibilidade desses recursos e, em seguida, considerar como eles podem ser mobilizados e em que medida isso se dá.

Finalmente, para promover uma inovação são necessários recursos burocráticos, que demonstram a capacidade dos atores em pôr a ideia em prática, e recursos políticos que são mandatórios para que exista apoio financeiro. Essa investigação, assim, tentará demonstrar empiricamente como os recursos burocráticos, medidos por meio da qualidade da burocracia subnacional, e os recursos políticos, operacionalizados a partir do alinhamento político, afetam a adoção da inovação em municípios brasileiros.

4 METODOLOGIA

4.1 Desenho de pesquisa

Com o propósito de identificar o efeito da qualidade da burocracia na promoção da inovação em municípios brasileiros, esta tese utilizou como população de interesse os municípios brasileiros em 2007 e 2011. Esta periodização deveu-se ao fato de que, primeiro, grande parte das informações necessárias para confecção do banco de dados era da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e esta não apresenta os mesmos indicadores para todos os anos. Assim, buscou-se identificar os anos em que os dados eram mais similares¹.

Segundo, utilizou-se o Prêmio Prefeito Empreendedor promovido pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, para considerar quando os municípios propuseram alguma inovação e, desse modo, foi necessário estabelecer uma congruência entre os anos da MUNIC e o período de ocorrência do prêmio, sendo, a quinta e sétima edição, por contemplam em sua análise os dados da inovação municipal referentes aos anos de 2007 e 2011, consideradas as mais adequadas.

O SEBRAE foi criado em 1972, com o objetivo de ser uma referência no suporte aos negócios de micro e pequenas empresas brasileiras, e tem como missão fomentar o empreendedorismo no Brasil. A escolha desse prêmio, inicialmente, deveu-se ao fato de que ele já acontece há dezesseis anos, ou seja, é um dos mais antigos e, portanto, tem uma metodologia mais consolidada. Outro ponto foi que o SEBRAE, por não ser uma entidade pública, teria mais isonomia na escolha do que vem a ser uma ideia inovadora.

O Prêmio é concedido a prefeitos municipais de todo o Brasil e a administradores regionais do Distrito Federal (DF) e de Fernando de Noronha (PE), sendo estes últimos, para efeito do prêmio, equiparados a municípios que tenham implementado projetos com resultados mensuráveis e comprovados de estímulo à formalização, ao desenvolvimento e à competitividade dos pequenos negócios localizados em áreas urbanas e rurais. Essa iniciativa tem como objetivo contribuir com o crescimento econômico, ambiental e social dos municípios brasileiros.

¹ O ano de 2012, por exemplo, foi o último a coletar informações a respeito do nível de escolaridade da burocracia municipal.

A premiação é realizada em duas etapas, estadual e nacional, e, hoje, adota oito categorias de interesse: (1) políticas públicas para o desenvolvimento dos pequenos negócios; (2) cooperação intermunicipal para o desenvolvimento econômico; (3) compras governamentais; (4) pequenos negócios no campo; (5) inovação e sustentabilidade; (6) empreendedorismo nas escolas; (7) desburocratização e implementação da redesimples; (8) inclusão produtiva e (9) apoio ao microempreendedor individual (MEI).

Cada município poderá inscrever até dois projetos em categorias diferentes, ou então apresentar apenas um projeto, inscrito em uma ou em duas categorias. O município poderá também optar por inscrever projetos iniciados em gestões anteriores, desde que tenham alcançado resultados comprovados.

A habilitação dos projetos consiste na conferência dos documentos obrigatórios enviados. Os projetos sem pendências serão automaticamente habilitados. Os projetos com pendência são devolvidos à origem e assegurado o prazo de 03 (três) dias úteis para sua solução. Findo o prazo para a resolução das pendências, o gestor estadual habilita ou não a inscrição do projeto e comunica o resultado aos responsáveis. Após a etapa de habilitação, uma comissão estadual de pré-seleção analisa e julga os projetos que são encaminhados para a etapa de visita técnica. Na habilitação, cada projeto é avaliado por, no mínimo, dois julgadores de forma independente, utilizando os critérios estabelecidos na matriz de pontuação de sua categoria. A nota final é calculada pela média aritmética das notas recebidas. Para garantir isonomia no processo, nenhum profissional ou consultor vinculado direta ou indiretamente a qualquer município ou administração regional inscritos no prêmio pode fazer parte de qualquer comissão do prêmio.

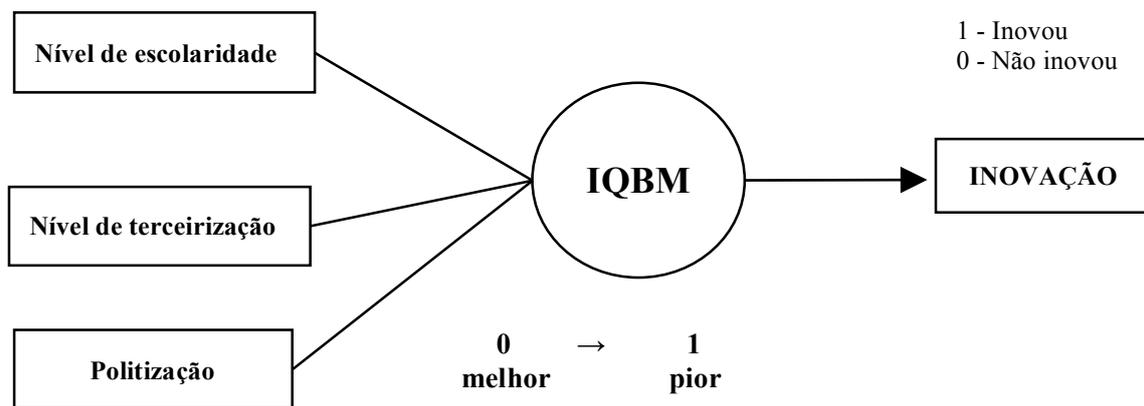
A etapa da visita técnica é obrigatória e tem como objetivos apoiar os municípios na implementação e aprimoramento dos projetos apresentados, atestar a veracidade das informações descritas no formulário de inscrição e verificar o cumprimento dos requisitos para a classificação do projeto para o julgamento estadual. Após o julgamento dessa etapa, as inovações ganhadoras participam de uma pré-seleção para a etapa nacional, na qual ocorre um novo julgamento.

Assim, para efeito de realização desta tese, o município será considerado como proponente de uma inovação quando possuir algum projeto habilitado a participar da etapa estadual do prêmio. Caso o município tenha optado por escolher dois projetos, contabilizou-se como apenas um, pois não se está interessado em saber o número de inovações e, sim, se o

município inovou. A escolha da etapa estadual deveu-se ao fato de que o importante é determinar em quais municípios houve inovação, e não o de identificar os possíveis ganhadores do prêmio. Considerou-se, todavia, como municípios que não inovaram, aqueles que não foram habilitados ou que não se inscreveram para premiação.

A tese tem como hipótese central a de que municípios com burocracias de maior qualidade têm maior probabilidade de promover inovação. Com base nesta hipótese, o modelo teórico foi definido da seguinte forma:

FIGURA 1 - MODELO TEÓRICO



Elaboração da Autora

Os dados utilizados na pesquisa foram coletados no site do IBGE, Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A base de dados foi construída com o auxílio dos programas *Excel*, *Open Refine* e *R*. Toda base de dados e códigos computacionais utilizados na análise estão disponíveis em um repositório do Open Science Framework (OSF)² para fins de transparência e replicação (Uschold e King, 1995).

O quadro 1 apresenta as variáveis utilizadas na pesquisa, a operacionalização de cada uma delas, a fonte de origem e o período. O quadro 1 ilustra, ainda, como e onde cada variável será utilizada na análise, assim como o seu tipo de mensuração.

² <https://osf.io/96x4j/>

FIGURA 2 - RELAÇÃO DE VARIÁVEIS

VARIÁVEL DEPENDENTE	NOME	MENSURAÇÃO	FONTE/ PERÍODO	
	INOVAÇÃO MUNICIPAL	<i>Variável Dummy:</i> 1 - Habilitado para o prêmio 0 - Não Habilitado ou não inscrito	SEBRAE - 2008/2012	
INDEPENDENTES PRINCIPAIS	QUALIDADE DA BUROCRACIA	ESCOLARIDADE DA BUROCRACIA	<i>Proporção de burocratas estatutários + CLT com nível superior e/ou pós-graduação / total de funcionários</i>	MUNIC - 2007/2011
		TERCEIRIZAÇÃO	<i>Razão entre o número de burocratas sem vínculo com nível superior e/ou pós-graduação pelo número de burocratas estatutários + CLT</i>	MUNIC - 2007/2011
		POLITIZAÇÃO	<i>Razão entre o número de burocratas comissionados pelo número de burocratas estatutários + CLT</i>	MUNIC - 2007/2011
		ALINHAMENTO POLÍTICO	<i>Variável categórica:</i> 0- Não alinhado 1 - Alinhado com o governo estadual 2 - Alinhado com o governo federal 3 - Alinhado com os dois níveis	TSE - 2004/2008
INDEPENDENTES PRINCIPAIS	CONSELHO MUNICIPAL	<i>Variável Dummy:</i> 1 - Existência de pelo menos 1 conselho municipal 0 - Não existe conselho municipal	MUNIC - 2007/2011	
	DISTÂNCIA DO MUNICÍPIO ATÉ A CAPITAL	<i>Log da distância em Km</i>	IBGE	
	MUNICÍPIO METROPOLITANO	<i>Variável Dummy:</i> 1 - Metropolitano 0- Não metropolitano	IBGE	
	RECEITA DO MUNICÍPIO	<i>Log da receita anual do município</i>	STN - 2007/2011	
	FORÇA DA REELEIÇÃO NO MUNICÍPIO	<i>Variável Dummy:</i> 1 - 2º mandato (reeleito) 0 - 1º mandado (incumbente)	TSE - 2004/2008	
	ESCOLARIDADE DO PREFEITO	<i>Variável Dummy:</i> 1 - Possui ensino superior 0 - Não possui ensino superior	MUNIC - 2007/2011	
	IDADE DO PREFEITO	<i>Idade do Prefeito</i>	MUNIC - 2007/2011	
CONTROLE	IDH	<i>O próprio indicador</i>	ATLAS BRASIL - 2010	
	POPULAÇÃO	<i>Log da população absoluta</i>	CENSO - 2008/2012	

4.2 Mensurando a variável dependente

O fenômeno de interesse proposto por essa investigação é o de identificar se existe influência da qualidade da burocracia na promoção da inovação em municípios brasileiros e, por isso, a variável dependente é a própria inovação municipal. Como a inovação pode ser medida de diversas formas, foi escolhido o Prêmio Prefeito Empreendedor como artifício de medição. Dessa forma, os municípios que se inscreveram e tiveram o projeto habilitado a participar do prêmio receberam valor 1; os que se inscreveram, mas não tiveram suas ideias aptas a participar da premiação, e os que não se inscreveram, foram considerados não inovadores e receberam valor 0. Assim, estando diante de uma variável dependente que assume somente dois estados, 0 ou 1, denominados “fracasso” e “sucesso”, respectivamente, onde o “sucesso” é o evento de interesse, o modelo logístico mostrou-se adequado.

A regressão logística permite a estimação direta das probabilidades condicionais de ocorrência de cada categoria da variável-resposta Y (inovação municipal), dado um vetor de observações x (variáveis explicativas), a partir das funções lineares $g(x)$, cujos parâmetros são estimados por máxima verossimilhança. Nessa proposta de estudo, onde a variável dependente Y assume apenas dois possíveis estados, existe um conjunto de p variáveis independentes X_1, X_2, \dots, X_p , e o modelo de regressão logística pode ser escrito da seguinte forma:

$$P(Y = 1) = \frac{1}{1 + e^{-g(x)}}$$

Onde,

$$g(x) = B_0 + B_1X_1 + \dots + B_pX_p$$

Os coeficientes B_0, B_1, \dots, B_p , estimados a partir do conjunto de dados pela máxima verossimilhança, apresentam uma combinação de coeficientes que maximiza a probabilidade da amostra ter sido observada (Hosmer e Lemeshow, 1989). Uma característica da regressão logística é apresentar uma curva que tem comportamento probabilístico no formato da letra S . Tal formato dá à regressão um alto grau de generalidade, ou seja:

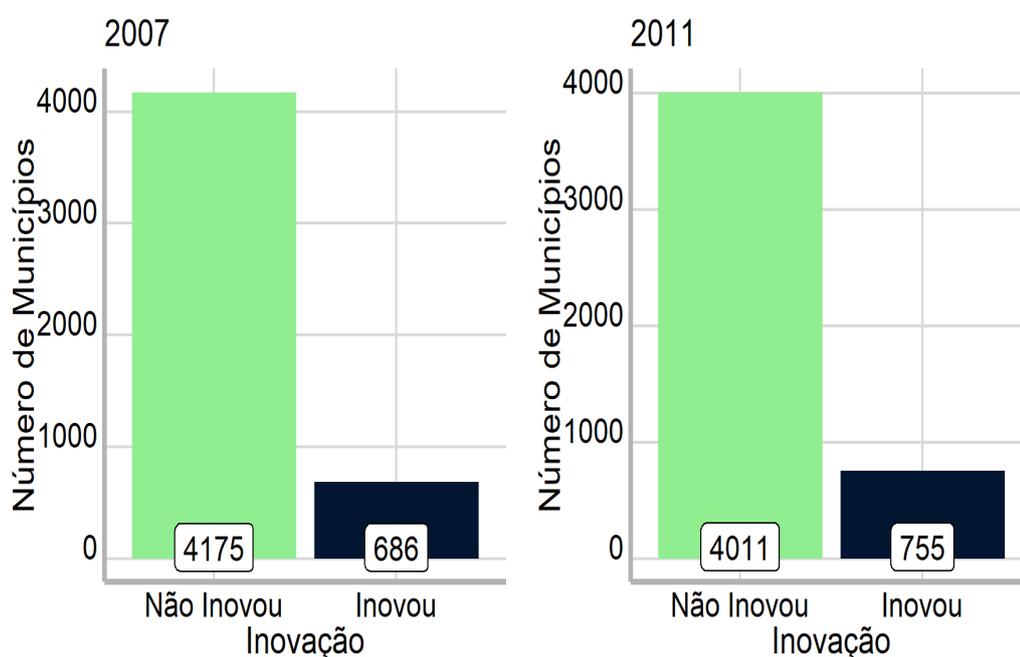
$$\text{Quando } g(x) \rightarrow +\infty, \text{ logo } P(Y = 1) \rightarrow 1$$

$$\text{Quando } g(x) \rightarrow -\infty, \text{ logo } P(Y = 1) \rightarrow 0$$

Isso permite estimar diretamente a probabilidade de ocorrência e não ocorrência de um evento. Quando se utiliza a regressão logística, a principal suposição é a de que o logaritmo da razão entre as probabilidades de ocorrência e não ocorrência do evento é linear e, por essa razão, ao interpretar seus coeficientes, opta-se pela interpretação de e^B , e não diretamente de B .

Desse modo, utilizou-se o modelo logístico para estimar, a partir do conhecimento de algumas variáveis explicativas, a probabilidade do município inovar. A distribuição da variável dependente é apresentada pelos gráficos 1 e 2 e pelo mapa 1 abaixo:

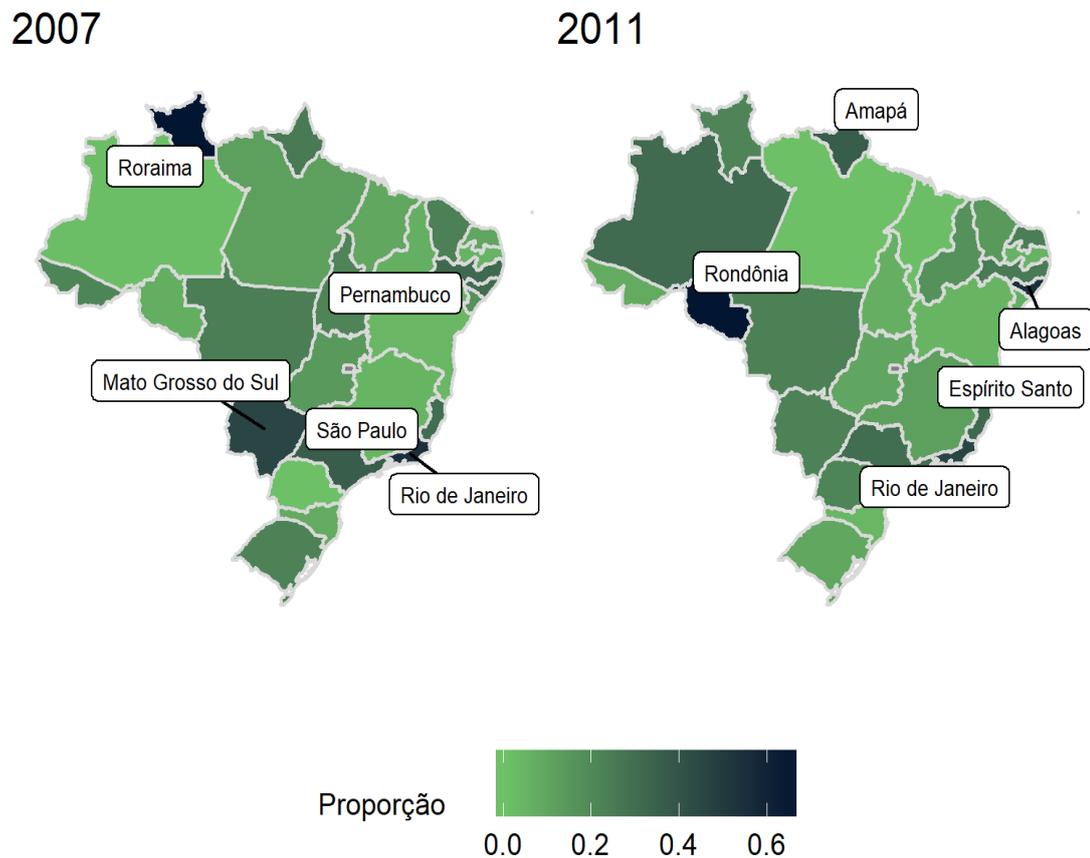
FIGURA 3 - NÚMERO ABSOLUTO DE MUNICÍPIOS INOVADORES E NÃO INOVADORES



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do SEBRAE - Nacional

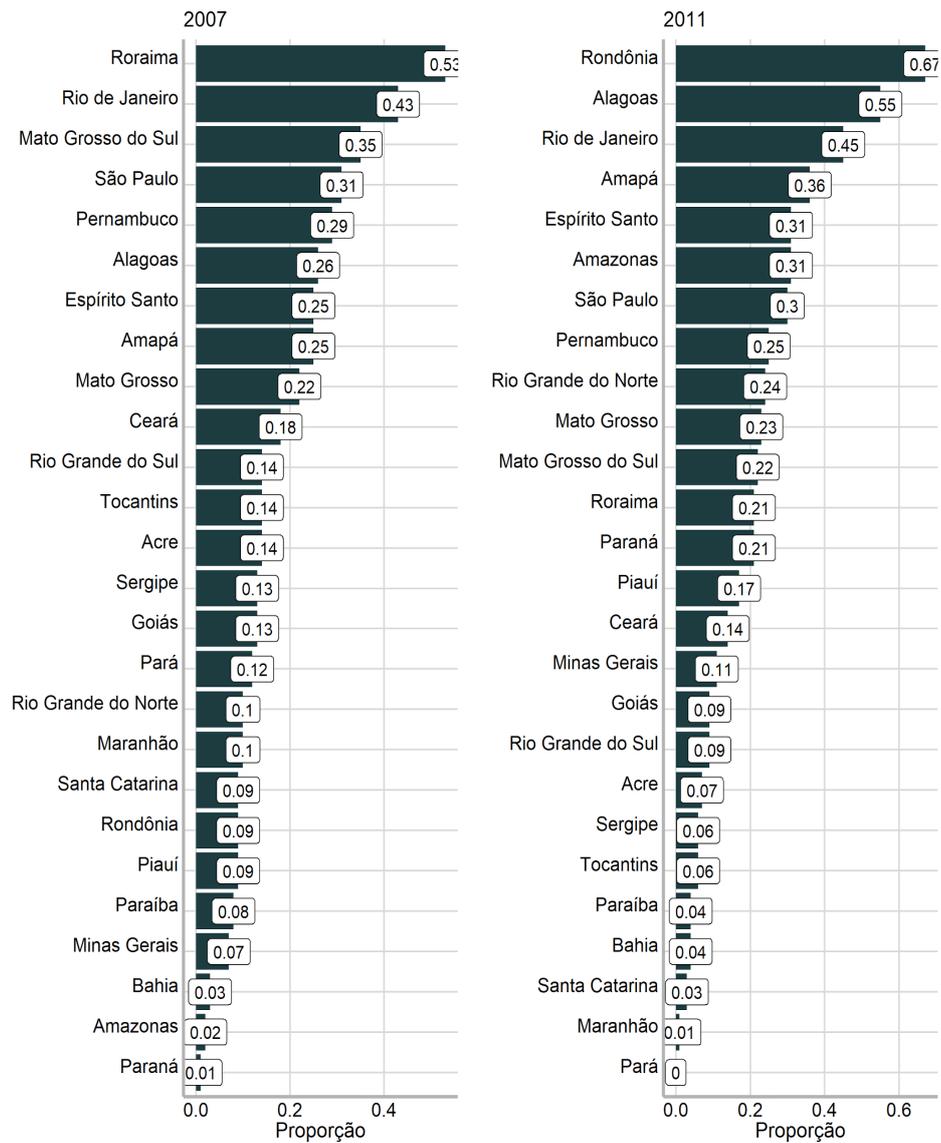
O gráfico 1, acima, representa o número absoluto de municípios que inovaram e os que não inovaram nos anos 2007 e 2011, respectivamente. Assim, é possível perceber um acréscimo de aproximadamente 10% entre os períodos observados, indicando que em 2011 o número absoluto de municípios inovadores aumentou em 69 municípios em relação a 2007. A seguir, apresenta-se um mapa com a proporção de municípios inovadores:

FIGURA 4 - PROPORÇÃO DE MUNICÍPIOS INOVADORES DO TOTAL



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do SEBRAE - Nacional

O mapa acima foi construído de forma a evidenciar os 5 estados que mais inovaram em cada ano observado pela pesquisa. Em 2007, observa-se que os estados com maior proporção, em ordem decrescente, de municípios inovadores foram Roraima, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pernambuco. Já em 2011, verifica-se que os estados mais inovadores foram Rondônia, Alagoas, novamente o Rio de Janeiro, e Espírito Santo. Abaixo, apresenta-se um gráfico com a proporção de inovação de cada estado em ambos os anos pesquisados. A apresentação deu-se em ordem decrescente.

FIGURA 5 - PROPORÇÃO DE MUNICÍPIOS INOVADORES, POR ESTADO

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do SEBRAE - Nacional

4.3 Mensurando as variáveis explicativas principais

4.3.1 Qualidade da burocracia

A qualidade da burocracia é medida por Evans e Rauch (1999) a partir da escala Weberiana, utilizando como variáveis os salários competitivos, o recrutamento meritocrático, a estabilidade de carreira e a promoção interna, pois eles acreditam que essas variáveis são como uma medida do desempenho burocrático.

Especialmente, para o caso de municípios brasileiros, a determinação objetiva dessas variáveis apresenta alguns desafios. Uma vez que legislação brasileira estabelece como regra para ingresso no serviço público o recrutamento por meio de concurso (meritocrático) e todos os funcionários concursados gozam de estabilidade, não existe variação entre agências nessas duas variáveis (recrutamento meritocrático e estabilidade de carreira). Aliado a isso, a falta de dados municipais relativos aos salários praticados no setor e a promoção interna inviabilizam a medição da variável promoção interna.

Diante das dificuldades apresentadas, a qualidade da burocracia, neste estudo, será operacionalizada a partir de três variáveis relacionadas à burocracia municipal brasileira: (1) nível de escolaridade, (2) terceirização e (3) politização.

Alguns conceitos pertinentes devem ser definidos antes mesmo de iniciar qualquer mensuração das variáveis explicativas principais, como: funcionários estatutários e funcionários regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), funcionários sem vínculo e os comissionados.

Para fornecer seus serviços, a estrutura administrativa do Município deve ser composta de funcionários que ocupam os cargos públicos (estatutários) ou de funcionários que atuam em empregos públicos (CLT), providos na forma da Constituição Federal e da lei municipal.

Define-se cargo público como o conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades conferidas ao servidor público, criado por lei, com denominação, número de vagas e vencimento específicos. Paralelamente à figura do cargo público, existe o emprego público, também para designar uma unidade de atribuições, distinguindo-se pelo tipo de vínculo do servidor com o Município: o ocupante de emprego público possui vínculo contratual, regido

pela CLT, e o ocupante de cargo público tem vínculo estatutário, regido por lei municipal, ou seja, o Estatuto dos Servidores Municipais. Os celetistas não possuem estabilidade e, sim, segurança do emprego, já os estatutários possuem estabilidade prevista na Constituição Federal, artigo 41. Ambos ingressam no município por meio de concurso público (GONÇALVES, 2013).

A situação acima descrita começou a vigorar a partir de 1998, quando a Emenda Constitucional (EC) 19 alterou a redação do artigo 39 da Constituição Federal e permitiu a contratação pela CLT mesmo na administração direta, autarquias e fundações públicas. Essa situação perdurou até 02 de agosto de 2007, quando o STF suspendeu por meio da liminar ADI 2135 a nova redação, sendo restaurada a redação original, que permanece válida. Essa decisão foi uma resposta à constatação de que o emprego público teria sido usado como instrumento de patronagem, sendo, portanto, antidemocrático (SOUZA, 2015). Por esse motivo, coexistem atualmente na administração direta, autarquias e fundações públicas, funcionários públicos e empregados públicos. Logo, os funcionários sob o regime da CLT que aparecem nas pesquisas do IBGE em 2007 e em 2011 são os que foram contratados ainda quando a EC 19 estava vigorando.

Os funcionários sem vínculo são os funcionários contratados por tempo determinado. Embora a prévia aprovação em concurso público seja a regra para ingresso na administração pública, a Constituição Federal (Art. 37, IX) criou a contratação por tempo determinado como uma alternativa para suprir situações extraordinárias, na qual a solução para o problema não justificaria a admissão de servidores permanentes ou não se poderia aguardar pela realização de um concurso público. Dessa forma, cabe ao município editar lei fixadora das suposições de excepcional interesse público que possa levar à utilização do vínculo por tempo determinado e que regule a forma de contratação.

O cargo comissionado, regido pelo artigo 37, inciso II da Constituição Federal de 1988, é de livre nomeação e exoneração, pois o objetivo principal da sua criação é o de estabelecer uma forma de provimento para o vínculo de confiança, regendo, assim, as relações entre o servidor e o agente político. Os cargos comissionados podem ser ocupados por funcionários de carreira ou por indivíduos que venham de outra agência e até mesmo pelos que não fazem parte do setor público (SOUZA, 2015).

O cargo em comissão é destinado apenas às atividades de direção, chefia e assessoramento, proibindo-se o uso desses para funções burocráticas ou operacionais, isso

porque se entende que as políticas públicas não são temporárias como os mandatos políticos, o que exige que sejam dotadas de continuidade, o que não poderia ser alcançado sem uma estrutura permanente de servidores (GONÇALVES, 2013).

Desse modo, os governos municipais brasileiros convivem hoje com três modalidades de contratação no setor público. Uma de cargo comissionado, que são cargos ocupados por membros da coalizão política que governa, mas também por servidores de carreira e especialistas. A segunda dos funcionários sem vínculo permanente, que representavam a modalidade contratual de maior preponderância em 2012, correspondendo a, aproximadamente, 17% e a terceira, amplamente majoritária, de servidores estatutários com 62,6% em 2012 (IBGE, 2012). A seguir estão descritas as variáveis de interesse principais.

- *Nível de escolaridade da burocracia*

O nível de escolaridade da burocracia municipal brasileira será medido pela proporção de burocratas contratados pelo Regime Jurídico Único (estatutários) e pela CLT (celetistas) com nível superior ou com pós-graduação em relação ao total de funcionários que trabalham na administração direta do município.

A questão central aqui é, primeiramente, a de que, uma vez selecionados pelo mérito (concurso público)³, o desempenho efetivo da burocracia provavelmente será um atributo valioso, e as recompensas de uma carreira de longo prazo, geradas por um sistema de promoção interna e pela estabilidade na carreira, reforçam a adesão dos burocratas às regras de comportamento, gerando, assim, um círculo virtuoso que aumenta a expectativa do burocrata no exercício de suas funções, produzindo um grupo capaz de funcionários públicos no cumprimento de suas atividades (EVANS E RAUCH, 1999)

Em segundo lugar, a escolha dessa medida parte do pressuposto de que burocratas permanentes (estatutários e CLT) assumem uma função burocrática ou operacional específica e, para tanto, devem preencher os requisitos necessários ao pleno exercício dessa função nos termos prescritos em lei municipal, como escolaridade e área de formação acadêmica correlata ao cargo a ser exercido, por exemplo.

³ Para fins dessa pesquisa, os burocratas contratados via concurso público são chamados de burocratas permanentes.

De acordo com Gonçalves (2013), existem profissões regulamentadas pela legislação federal e, por isso, para o seu regular exercício, inclusive no serviço público, o candidato deve apresentar o respectivo título pertinente à profissão e, conforme a natureza, o nível de complexidade e o grau de responsabilidade da função a ser exercida, a lei municipal deverá determinar os requisitos mínimos para investidura no cargo. Todavia, para ocupação em trabalhos que exijam o simples traquejo de um determinado ofício, exigências dessa natureza constituirão um abuso e, por isso, não devem ser requisitadas.

Desse modo, busca-se determinar qual a proporção de burocratas permanentes que ocupam funções específicas dentro da agência, cujos níveis de escolaridade exigidos são mais altos, pois se acredita que quanto mais escolarizada for a burocracia permanente, maior será a capacidade do município em promover políticas e/ou programas inovadores.

H1: Quanto maior a proporção de burocratas permanentes com nível superior ou pós-graduação, maior a chance do município inovar.

- *Nível de Terceirização*

O nível de terceirização da burocracia municipal foi medido pela razão entre o número de funcionários sem vínculo com ensino superior ou pós-graduação pelo total de burocratas permanentes no município. Essa variável indica o número de funcionários que não foram recrutados por concurso público (mérito).

Os municípios brasileiros podem, excepcionalmente, contratar empregados para suprir necessidades extraordinárias. Esses casos se assemelham com uma terceirização das atividades burocráticas, tendo em vista que há situações nas quais não existe uma quantidade necessária ou especializada da burocracia permanente para executar uma determinada atividade, e a contratação de um funcionário sem vínculo permanente somente para executá-la não faria sentido e, mesmo que fizesse, não haveria tempo hábil para realização de um concurso público.

Para Bersch *et al.* (2012), quando a burocracia é forte, os procedimentos e as regras são resolvidos, estabelecidos e implementados efetivamente, pelo menos na perspectiva das “atribuições principais”, pois quanto mais funcionários de carreira uma agência possui,

melhor equipada ela estará para formular suas políticas e executar suas tarefas. Quanto maior o número de funcionários com nível superior ou pós-graduação terceirizados, maior será o indicativo da falta de burocratas permanentes para desempenhar funções que demandem um maior nível de especialização.

H2: Quanto maior o nível de burocratas com nível superior e/ou pós-graduação terceirizados, menor a chance do município inovar.

- *Politização*

A variável de politização da burocracia, para efeito desta tese, foi construída para ilustrar a influência política na burocracia municipal. Assim, decidiu-se medi-la pela razão entre número de burocratas comissionados e número total de burocratas permanentes no município.

A escolha de medição partiu do pressuposto de que o objetivo principal da criação dos cargos comissionados é estabelecer uma forma de provimento para o vínculo de confiança entre o servidor e o agente político. Sabe-se que esse tipo de cargo pode ser ocupado por um funcionário de carreira, ou não, e é de livre nomeação e exoneração. Dessa forma, ao fim de um mandato político, pode existir a substituição do burocrata por um outro que possua, agora, uma relação de confiança com o novo governo. Quando se trata de um funcionário que não é de carreira, todo conhecimento que ele trouxe e adquiriu durante sua permanência no cargo vão embora com ele na sua saída e, quando se está falando de um burocrata de carreira, a perda do cargo gera uma insatisfação que pode se traduzir num obstáculo para os trabalhos que estão sendo desenvolvidos.

Assim, como característica do cargo comissionado, é do conhecimento do funcionário que seu trabalho tem um caráter instável, ou seja, ele pode ser substituído a qualquer momento, pelo fim do mandato político ou até mesmo pelo fato do agente político entender que aquele burocrata não tem mais o perfil que ele gostaria (Evans, 2004). Essa instabilidade levaria a um menor comprometimento com as atividades da agência, quando, o vínculo existente é de natureza política.

Finalmente, uma vez determinada essa variável, é possível verificar que quanto maior for o número de funcionários que exercem cargos comissionados dentro dos governos municipais em relação ao total da burocracia de carreira, maior é a influência política no município.

H3: Quanto maior o nível de politização da burocracia, menor a chance do município promover uma inovação.

4.4 Mensurando variáveis explicativas de interesse

Além da qualidade da burocracia, que é a variável explicativa principal, decidiu-se investigar outras variáveis que se julgou de interesse para essa tese, a partir da literatura explorada no referencial teórico, são elas: (a) alinhamento político; (b) existência de conselho municipal; (c) distância do município até a capital; (d) município metropolitano; (e) receita do município; (f) força da reeleição municipal; (g) escolaridade do prefeito e; (h) idade do prefeito. Abaixo, cada uma delas será explicada mais detalhadamente.

- *Alinhamento Político*

O alinhamento político será mensurado a partir de um conjunto de variáveis binárias que indicam se o partido do prefeito que promoveu a inovação está alinhado com a esfera federal, com a estadual, com ambas ou não está alinhado. Assim, a operacionalização dessas quatro variáveis se deu da seguinte forma:

(a) não alinhado: quando o partido do prefeito não estava alinhado com nenhuma das esferas, ele recebe valor 1 (um), caso contrário, (0);

(b) alinhado com as duas esferas: quando alinhado com as duas esferas (federal e estadual), concomitantemente, a variável assume valor 1 (um), caso contrário, valor 0 (zero);

(c) alinhado com a esfera federal: assume valor 1 (um) quando alinhado com a esfera federal e 0 (zero) quando desalinhado;

(d) alinhado com a esfera estadual: quando alinhado com a esfera estadual, a variável recebe valor 1 (um), e quando não está alinhado, 0 (zero).

De acordo com Ferreira e Bugarin (2007), em nível local de governo, na relação prefeito-governador, as coligações têm papel fundamental na definição das transferências voluntárias, mas no nível federal, relação prefeito-presidente, o que importa é a pertinência ao partido do presidente. Nesse sentido, espera-se que:

H4: Quando o governo municipal está politicamente alinhado com alguma esfera de governo, a chance de promover uma inovação aumenta.

- *Existência de conselho municipal*

No Brasil, os conselhos municipais surgiram a partir da Constituição de 1988, quando as pressões exercidas pelas unidades subnacionais de governo por maior descentralização da gestão pública e participação política nas esferas públicas decisórias passaram a fundamentar o processo de elaboração das políticas públicas municipais permitindo, assim, que alguns segmentos da sociedade civil começassem a participar desse procedimento. No Brasil, os conselhos municipais são formados por representantes da prefeitura e da sociedade civil e são vinculados a um órgão gestor que provém a infraestrutura indispensável ao seu funcionamento, garantindo os recursos materiais, humanos e financeiros necessários.

A escolha dessa variável deveu-se ao fato de que a institucionalização dos conselhos municipais abriu um espaço para a criação de instâncias administrativas que funcionem como canais de comunicação entre a sociedade civil organizada e o poder público municipal, priorizando a definição dos planos de ação municipal a partir de problemas cotidianos. Desse modo, ao aproximar a gestão municipal das necessidades da população local, espera-se aumentar as chances de se promover uma política inovadora, pois reduz os obstáculos relacionados à adequação da política e à aceitação dela pela comunidade.

H5: A existência de conselhos municipais aumenta a chance de promoção da inovação.

- *Distância do município até a capital*

A variável distância entre o município e a sua capital foi utilizada, pois se espera que, quando os adeptos ou os opositores estão concentrados em uma área geográfica que tem fácil acesso à liderança política e aos grupos formadores de opinião, maior a probabilidade de se adquirir recursos financeiros e apoio necessários para a adoção de uma nova política. Ou seja, municípios perto da capital tem maior probabilidade de adquirir e mobilizar mais rapidamente os recursos financeiros e de influenciar adeptos, do que se estivessem dispersos geograficamente.

H6: Quanto mais próximo o município estiver da sua capital, maior a chance de se promover inovação.

- Município Metropolitano

A literatura sobre inovação argumenta que municípios urbanos obtêm informações mais rapidamente e suas ações são mais visíveis. Dessa forma, a força da oposição em municípios com essa característica é maior, pois conseguem identificar melhor suas necessidades e, assim, nem toda inovação será percebida como algo benéfico (GRINDLE, 2017).

Nesses municípios, tanto o apoio como a oposição na arena pública são grandes e, portanto, uma política inovadora terá uma maior chance de ser adotada quando ela se mostrar adequada às necessidades da comunidade, exigir baixa complexidade administrativa e pouca necessidade de apoio e participação da sociedade. Assim, espera-se que quando o município for metropolitano, a chance de promover uma inovação diminui, pois, a exigência e expectativa quanto à política em municípios mais urbanos é maior, o que dificulta a proposição de novas ideias.

H7: Quando o município é metropolitano, chance de promoção de uma invocação diminui.

- *Receita do município*

O município brasileiro dispõe de várias fontes de receitas, que busca captar os recursos financeiros necessários à realização das suas políticas. Os recursos financeiros municipais podem ser provenientes das receitas (tributárias, patrimoniais, agropecuárias industriais e de serviços), das transferências (constitucionais, negociadas e voluntárias), das compensações financeiras e de outras receitas correntes. Os recursos financeiros importantes de serem determinados para essa tese são as transferências negociadas e as voluntárias, pois acredita-se que os municípios alinhados politicamente com o governo estadual e/ou federal têm mais chance de adquirir recursos dessa natureza, o que faz aumentar sua receita, facilitando, assim, a promoção de políticas inovadoras.

Entretanto, na impossibilidade de encontrar informação relativa a essa natureza de recursos, utilizou-se como *proxy* a receita anual do município, pois como todas os outros tipos de recursos financeiros são distribuídos entre as unidades subnacionais de forma equivalente à sua natureza, o que diferenciaria seriam os provenientes de negociações de caráter político e, portanto, as transferências voluntárias e as negociadas.

H8: Quanto maior a receita do município, maior a chance dele promover uma inovação.

- Força da reeleição municipal

De acordo com (Bugarin e Marciniuk, 2016), os prefeitos com possibilidade de reeleição têm maior probabilidade de conseguir recursos provenientes de convênios do que os prefeitos de mandato único ou aqueles que estão em seu segundo mandato. Dessa forma, a variável reeleição foi escolhida, pois acredita-se que quando o prefeito tem a chance de uma reeleição, a probabilidade de promover uma nova ideia aumenta por duas razões: primeiro, a reeleição significa uma oportunidade de arrecadar mais recursos para o município, o que facilita a adoção de uma inovação e, segundo, o desejo de se reeleger faz com o prefeito precise se destacar em relação aos possíveis adversários políticos.

Como os anos escolhidos para análise foram 2007 e 2011, utilizaram-se dados das eleições de 2004 para análise da probabilidade de inovar em 2007 e os dados de 2008 para

análise referente ao ano de 2011. Espera-se que os prefeitos reeleitos aumentem as chances dos seus municípios inovarem durante o seu mandato.

H9: O prefeito reeleito aumenta a chance do município inovar.

- *Grau de escolaridade do prefeito*

Os prefeitos são os burocratas de mais alto escalão no município e são os responsáveis pelas decisões estratégicas nessa esfera governamental. De acordo com (Hambrick e Mason, 1984), o nível de educação indica, em grande medida, a base de conhecimento e habilidades dos gerentes e, por isso, é provável que tal medida influencie, também, as decisões estratégicas dos prefeitos. McGuire (2009) encontrou evidências de que níveis altos de educação formal de gestores de alto escalão impactam positivamente nas estratégias de gerenciamento e na capacidade de se envolverem em novos projetos. Assim, espera-se que seu grau de escolaridade, como a dos demais burocratas municipais, tenha um efeito positivo na chance do município inovar. Desse modo, é possível formular a seguinte hipótese:

H10: Quanto maior o nível de escolaridade do prefeito, maior a chance do município inovar.

- *Idade do prefeito*

De acordo com Hambrick e Mason (1984), a idade do gestor superior influencia suas decisões estratégicas, ou seja, os gestores mais jovens são mais propensos a expandir suas organizações desenvolvendo novos projetos em comparação com homólogos mais antigos.

Barker III e Mueller (2002) apresentam uma explicação plausível para a argumentação acima ao defenderem que gestores mais jovens são mais propensos a tomar decisões de risco e, por isso, acredita-se que eles possam inovar mais.

Outra explicação fornecida por Chown (1960) e Bantel e Jackson (1989) é a de que a idade está relacionada à capacidade de cognição, ou seja, eles observaram que as habilidades

cognitivas diminuem com a idade e, por esse motivo, os gerentes são menos capazes de aprender, lembrar e argumentar, o que os tornam menos capazes de implementar novas ideias.

Finalmente, uma terceira explicação plausível é que os gestores de topo mais jovens estão mais preocupados com sua progressão na carreira, enquanto os gerentes mais velhos buscam estabilidade (CHOWN, 1960; CARLSSON E KARLSSON, 1970).

No campo da ciência política brasileira, (Farias Filho e Miranda, 2017) apoiaram sua pesquisa nos argumentos acima e concluíram que a idade elevada dos gestores na liderança é um fator negativo para a adoção de práticas inovadoras. Com base nesses argumentos, é possível formular a seguinte hipótese:

H12: Quanto mais jovem for o prefeito, maior a chance do município inovar.

4.5 Mensurando variáveis de controle

Como variáveis de controle, foram incluídos: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o log da população.

- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM

De acordo com Grindle (2017), jurisdições mais desenvolvidas socioeconomicamente têm uma maior chance de criar barreiras ou facilitar a promoção de uma nova política, pois o benefício ou o custo da nova ideia é mais fácil de ser percebido. As informações referentes ao grau de desenvolvimento econômico e à qualidade de vida oferecida à população em cada ano da pesquisa foram obtidas a partir do IDHM.

O IDHM, além das informações relativas ao PIB municipal, agrega informações de caráter social, exibindo uma medida que compara o grau de desenvolvimento humano nos municípios brasileiros. Por esse motivo, julgou-se apropriado controlar os municípios por meio desse indicador, pois o mesmo reportaria melhor a situação socioeconômica de cada localidade.

Assim, por questões de multicolinearidade e por necessitar de uma medida que identifique melhor as condições socioeconômicas dos municípios brasileiros, o Produto Interno Bruto (PIB) e o Índice de Gini, variáveis não menos importantes que o IDHM, não foram utilizadas na análise.

- Log da População

O *log* da população foi incluído como controle com o intuito de indicar o porte dos municípios estudados. Assim, os esses serão avaliados levando em consideração a sua população, evitando comparações indevidas.

O capítulo V a seguir apresenta o cálculo do Indicador da Qualidade da Burocracia Municipal (IQBM) e os modelos definidos para análise. Os modelos serão distribuídos da seguinte forma: um modelo a partir do IQBM como variável explicativa principal e um modelo para o IQBM desagregado. O intuito de apresentar os modelos dessa forma é, tão somente, para confirmar se o resultado encontrado no modelo desagregado reflete o mesmo que no modelo utilizando o indicador.

5 ANÁLISE DE DADOS

5.1 Índice de Qualidade da Burocracia Municipal (IQBM)

Os maiores desafios ao se estudar capacidade burocrática são a identificação de suas dimensões e a disponibilidade de informações. A construção de índices para mensurar a qualidade da burocracia vem sendo uma das estratégias mais utilizadas por organismos multilaterais e setores empresariais para subsidiar decisões de alocação de recursos, bem como em trabalhos acadêmicos, na tentativa de compreender por que algumas políticas são mais bem-sucedidas do que outras ou por que os países estão mais ou menos capacitados em relação ao cumprimento da sua agenda de políticas públicas (SOUZA, 2015). Diante disso, para mensurar a qualidade da burocracia municipal brasileira, utilizou-se, alternativamente, três variáveis diretamente mensuráveis e observáveis: nível de escolaridade, nível de terceirização e politização.

Assim, a partir das três variáveis, construiu-se um único componente que mensura de forma substantiva a qualidade da burocracia municipal no Brasil, denominado Indicador de Qualidade da Burocracia Municipal (IQBM). O IQBM foi calculado tomando por base os dados dos municípios nos anos de 2007 e 2011 e tem como finalidade captar as principais dimensões da qualidade da burocracia municipal brasileira identificando as diferenças entre os municípios brasileiros no que tange à sua capacidade de promover políticas inovadoras.

A técnica escolhida para a construção do indicador foi a Análise de Componentes Principais (ACP). A ACP é uma metodologia que utiliza, no momento da extração dos componentes, toda a variância observada entre as variáveis, “procurando estimar combinações lineares das variáveis originais com o objetivo de explicar a variância no padrão de correlação entre as variáveis” (FIGUEIREDO FILHO *ET AL.*, 2014).

O primeiro passo na construção do indicador pela técnica da ACP é verificar a distribuição das variáveis observadas. A tabela 1, a seguir, apresenta os dados descritivos.

TABELA 1- ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS OBSERVADAS

VARIÁVEIS OBSERVADAS	Ano 2007					Ano 2011				
	M	Máx.	Méd.	DP	N	Min	Máx.	Méd.	DP	N
(1) Nível de Escolaridade	0	0,73	0,20	0,11	4861	0	0,73	0,24	0,11	4766
(2) Terceirização	0	29,33	0,06	0,54	4861	0	29,33	0,07	0,41	4766
(3) Politização	0	3,10	0,16	0,18	4861	0	3,10	0,15	0,17	4766

Fonte: Elaboração da autora

A partir das estatísticas resumidas na tabela 1 acima, em 2007, em média 20% dos burocratas permanentes municipais tinham nível de escolaridade equivalente ao ensino superior e/ou pós-graduação (desvio padrão 0,11), e em 2011, a média aumenta para 24 (o desvio padrão permanece o mesmo). O nível de terceirização das atividades municipais em 2007 era, em média, de 6 (seis) burocratas terceirizados para cada 100 (cem) burocratas permanentes (desvio padrão de 0,54). Em 2011, apresentava uma média de 7 (sete) terceirizados para cada burocrata permanente. Finalmente, com relação à politização da burocracia municipal, a média era que, para cada 100 burocratas permanentes, 16 possuíam cargo comissionado em 2007 e, em 2011, 17 (dezesete). A tabela 2 apresenta o padrão de correlação entre as variáveis.

TABELA 2 - CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS DOS MODELOS

VARIÁVEIS OBSERVADAS	Ano 2007			Ano 2011		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
(1) Nível de Escolaridade	1			1		
(2) Terceirização	-0,08	1		-0,13	1	
(3) Politização	-0,21	-0,29	1	-0,23	0,06	1

Fonte: Elaboração da autora

Para o ano de 2007, o padrão de correlação das variáveis está próximo de 0,30, que é o patamar estabelecido pela literatura (TABACHNICK E FIDELL, 2007), com exceção da

variável do nível de terceirização que está muito abaixo do valor sugerido. Em 2011, os valores estão mais distantes do padrão sugerido, no entanto, optou-se por criar o indicador sob essas condições por acreditar que, embora não estivesse sendo estabelecido nos critérios ideais, seria relevante, pois, na ausência de uma medida dessa natureza, acredita-se estar dando um passo inicial para contribuir com a literatura sobre qualidade da burocracia municipal (Ver tabela 2). O próximo passo foi o de examinar o resultado dos testes de adequação da amostra.

TABELA 3 - TESTES DE ADEQUAÇÃO DA AMOSTRA

MEDIDAS	2007	2011
KMO ⁴	0,54	0,53
Teste de Bartlett (Chi2) p-valor	12005 (0,00)	8256.8 (0,00)

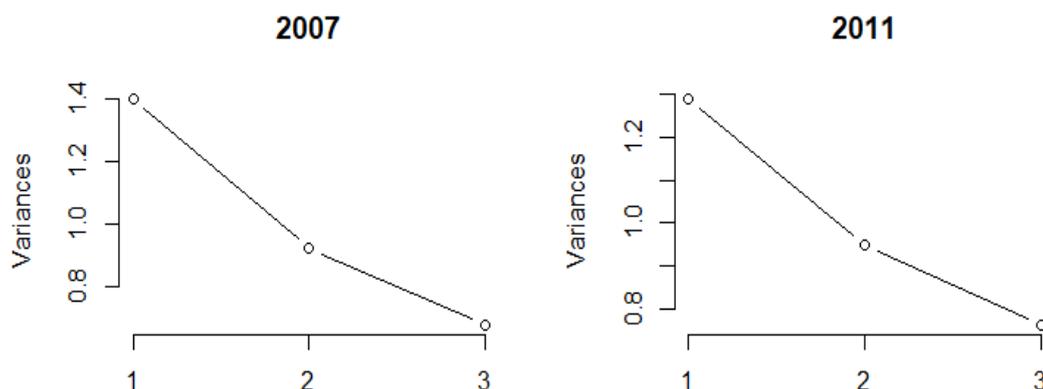
Fonte: Elaboração da autora

O KMO em 2007 foi de 0,54 e, em 2011, 0,53, no qual o patamar mínimo de adequabilidade é de 0,5 (HAIR JR, 2006). Com relação ao teste de esfericidade de Bartlett⁵, que testa a hipótese nula de que a matriz de correlação original é uma matriz de identidade, ou seja, um teste significativo (p-valor < 0,05) mostra-nos que a matriz de correlações não é uma matriz de identidade, e que, portanto, há algumas relações entre as variáveis que se espera incluir na análise. No caso aqui estudado, o teste foi estatisticamente significativo (p-valor = 0,00) para os dois anos pesquisados. Assim, embora as correlações entre as variáveis observadas possuam valores abaixo do sugerido, existem evidências para acreditar que a amostra é adequada (ver tabela 3). O passo seguinte é determinar o número de fatores a serem extraídos.

⁴ O critério de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) é utilizado para verificar se o modelo de análise fatorial que está sendo utilizado está adequadamente ajustado aos dados, ou seja testa a consistência geral dos dados (MAROCO, J., 2007).

⁵ Verifica a adequação da aplicação da análise de componentes principais. O teste identifica a presença de correlações não nulas entre variáveis (PLA, L., 1986)

FIGURA 6 - SCREE PLOT



Fonte: Elaboração da autora

O gráfico 3, Scree plot, ao ilustrar a dispersão dos componentes, auxilia na determinação de quantos componentes devem ser extraídos. É possível observar uma queda abrupta ao se comparar os componentes 1 e 2, ou seja, muitas informações foram perdidas. Seguindo a regra de Kaiser, apenas os componentes com autovalor maior do que 1 (um) devem ser extraídos e, por isso, foi extraído apenas o primeiro componente, tanto no ano de 2007 como no ano de 2011.

A solução da utilização de apenas um componente sugere que esse tem, em 2007, autovalor de 1,184 e, em 2011, autovalor 1,123, e carregando 46,7%, e 42,9%, respectivamente, de toda informação das variáveis observadas. Embora a análise gráfica sugira apenas um componente, Hair Jr (2006) e Schawb (2007) sugerem que a extração deve continuar até o pesquisador captar, pelo menos, 60% da variância e, assim, seriam extraídos dois componentes. Como, nesta pesquisa, adota-se uma perspectiva confirmatória, o critério da variância acumulada não foi utilizado com tanta rigidez, pois o que se quer é calcular um indicador que possa, de forma substantiva, mensurar a qualidade da burocracia municipal brasileira e, portanto, foi definido a priori o número de fatores que seriam extraídos, ou seja, apenas um fator (ver tabela 4).

TABELA 4 - AUTOVALORES E VARIÂNCIA ACUMULADA

Componente	Autovalores 2007			Autovalores 2011		
	Total	% Variância	% Acumulado	Total	% Variância	% Acumulado
1	1,184	46,7	46,7	1,123	42,9	42,9
2	0,959	30,7	77,4	0,974	31,6	74,6
3	0,822	22,5	100	0,872	25,3	100

Fonte: Elaboração da autora

A tabela 5 ilustra o componente extraído, as cargas fatoriais e a proporção da variância para cada variável incluída na análise que é explicada pelo componente extraído, que são as comunalidades.

TABELA 5 - COMPONENTE, CARGAS FATORIAIS E COMUNALIDADES

Variáveis	2007		2011	
	Comunalidades	Carga Fatorial	Comunalidades	Carga Fatorial
1) Escolaridade	0.3051	-0.55	0.5745	-0.76
2) Terceirização	0.4754	0.69	0.2295	0.48
3) Politização	0.6220	0.79	0.4858	0.70

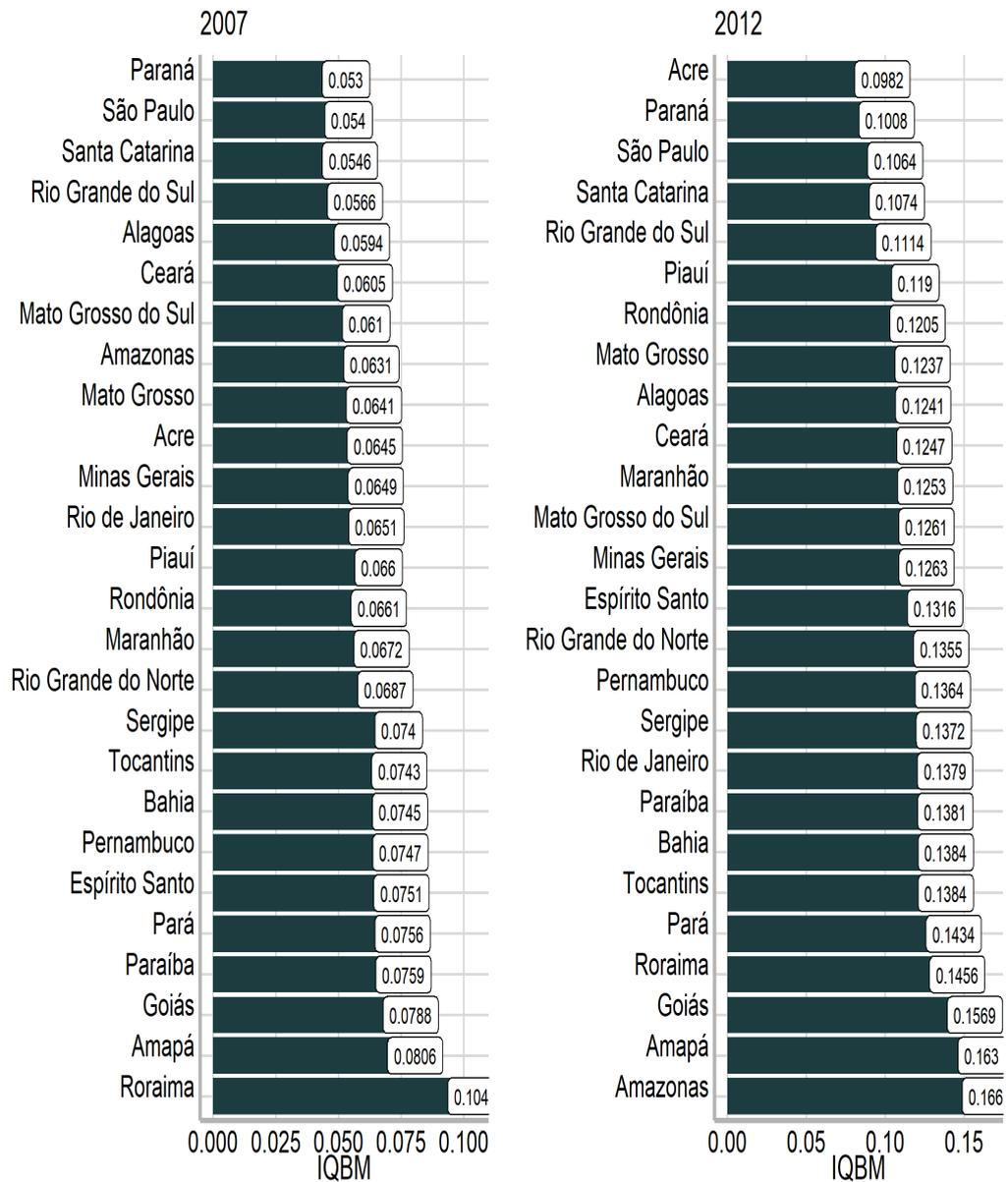
Fonte: Elaboração da autora

Com relação as comunalidades em 2007 e 2011, quanto maior a correlação, maior é o nível de contribuição de uma determinada variável na criação do componente. A literatura sugere que apenas, variáveis com comunalidades acima de 0,4, devem permanecer na análise (SCHAWB, 2007), ou seja, as comunalidades inferiores a 0,4 sugerem a possibilidade da variável não está correlacionada com as demais variáveis incluídas e/ou indica a existência de outro componente (COSTELLO E OSBORNE, 2005). Assim, observa-se que a maioria das variáveis apresentam comunalidades acima do patamar sugerido pela literatura, com exceção da variável que mede o nível de escolaridade no ano de 2007 (0,2295) e da terceirização no ano de 2011 (0,3051).

É importante atentar para o fato de que, na construção do IQBM utilizando o método ACP, ao tentar mensurar objetivamente a qualidade da burocracia municipal brasileira, as variáveis observáveis, de acordo com a literatura proposta, têm o seguinte sentido: a variável *Escolaridade* contribui positivamente, mas as variáveis *Politização* e *Terceirização* contribuem negativamente na construção do indicador. Assim, as variáveis *politização* e *terceirização* invertem o sentido do efeito esperado do IQBM. Isso quer dizer que, quanto mais próximo de 1, pior é a qualidade da burocracia e, quanto mais próximo de 0, melhor. A interpretação se dá no efeito oposto, assim como é o caso do Índice de Gini: quanto maior o índice, mais desigual é a situação (pior).

Abaixo, apresenta-se um ranking dos Estados brasileiros em relação ao Indicador de Qualidade da Burocracia Municipal, calculado a partir da ACP. Para facilitar a interpretação, o indicador foi normalizado variando de 0 a 1. Quanto mais perto de um, menor é a qualidade da burocracia municipal. O gráfico 4 ilustra essas informações.

FIGURA 7 - RANKING IQBM DOS ESTADOS BRASILEIROS



Fonte: Elaboração da autora

Alternativamente e com a finalidade de comparar o IQBM proposto a partir da ACP com os indicadores de capacidade burocrática que já vêm sendo elaborados pela literatura, utilizou-se a metodologia de índices agregados. O cálculo do indicador, a partir dos índices agregados, baseou-se na metodologia utilizada por Bersch *et al.* (2012) e Souza (2015), em que cada uma das três variáveis selecionadas é transformada em um índice, I_1 , I_2 e I_3 , e, posteriormente, realiza-se uma soma ponderada desses índices. Diferentemente desses autores, que entenderam que cada variável tinha uma importância relativa diferente e, por isso, atribuíram de forma *ad hoc* pesos diversos para cada variável, aqui o IQBM por índices agregados foi construído utilizando pesos iguais, pois entende-se que cada variável tem, a priori, a mesma importância relativa e seria discricionário atribuir pesos diferentes.

Desse modo, o indicador foi calculado por meio de uma simples equação:

$$\text{IQBM} = (I_1) p_1 + (I_2) p_2 + (I_3) p_3$$

Onde, p_1 , p_2 e p_3 correspondem aos pesos das variáveis e sendo estes iguais, desconsiderou-se a ponderação *ad hoc* e, apenas, realizou-se uma soma dos índices calculados a partir das variáveis selecionadas⁶.

Tanto para o IQBM calculado pela ACP como para o calculado pelos índices agregados, espera-se que:

Hipótese principal: Quanto mais qualificada for a burocracia municipal maior a chance do município inovar.

Finalmente, para comparar o IQBM calculado por índices agregadas e pela ACP, verificou-se a correlação entre os dois em ambos os anos de análise:

⁶ Neste capítulo serão ilustrados apenas resultados dos modelos utilizando o IQBM calculado a partir da ACP. Assim, para fins de comparação, está disponível nos anexos os modelos que utilizaram o IQBM calculado pelo método de índices agregados.

IQBM ACP X IQBM IA (2007): -0.8085669

IQBM ACP X IQBM IA (2011): -0.9266941

A correlação entre os índices testa a relação entre o novo índice construído por meio da ACP e o índice já consolidado na literatura por meio da VA. Em 2007, a correlação é maior que 0.8 e, em 2011, maior que 0.9, reforçando a validade do índice. Também é possível observar a relação negativa entre os dois, o que atesta a forma pela qual o indicador foi gerado, segundo a metodologia ACP, e a sua interpretação.

5.2 Estatística descritiva das variáveis quantitativas e qualitativas

Antes de proceder às análises, apresentam-se os dados relativos à amostra estudada. Vale ressaltar que esse estudo analisou a população de municípios brasileiros que possuíam dados disponíveis. Dessa forma, não se está trabalhando com uma amostra em si, mas com uma população, portanto, a significância estatística não será levada em consideração na análise dos modelos.

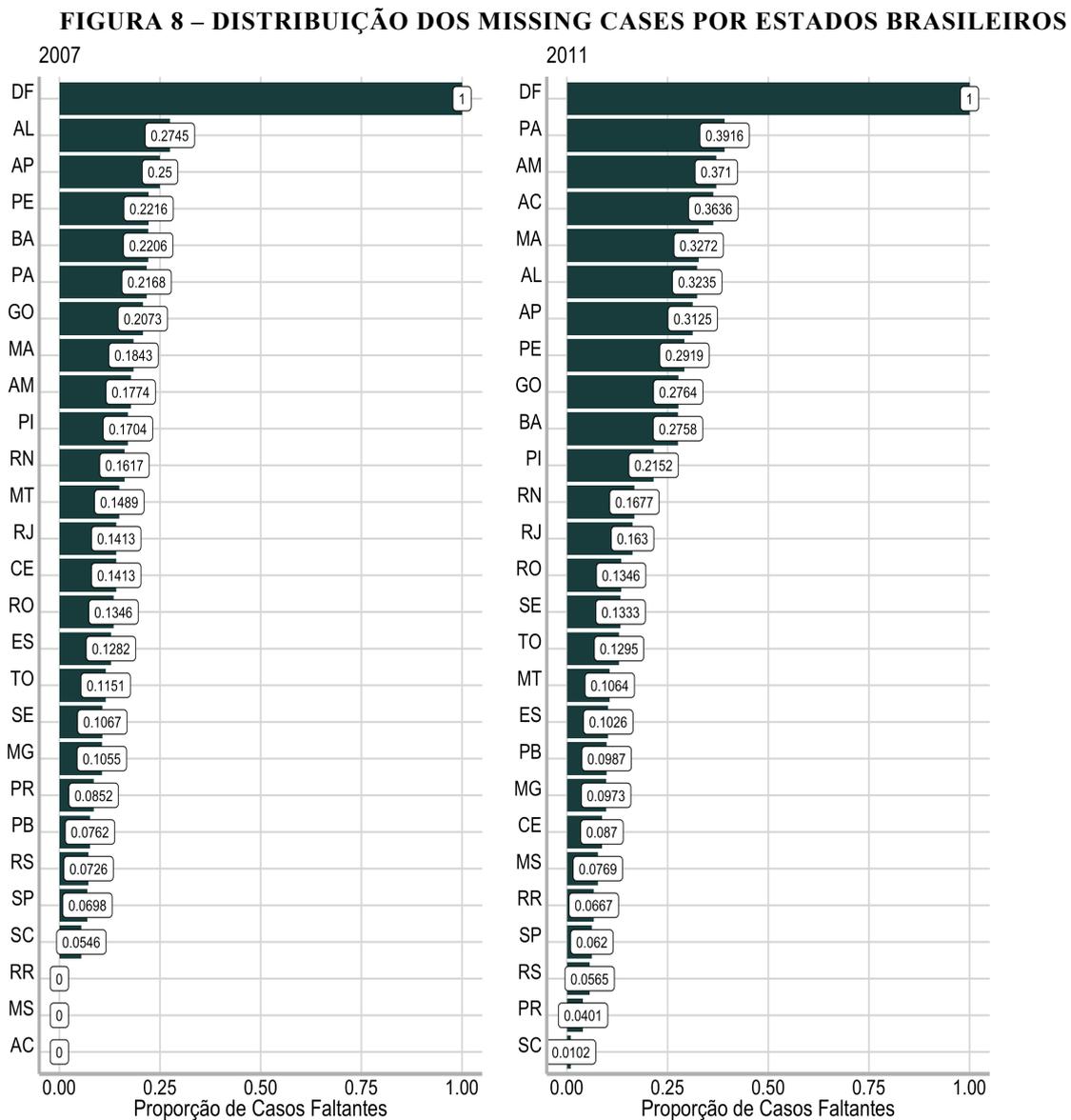
Dos 5.565 pesquisados, 4.847 (87,1%) casos são válidos para 2007 e 4.753 (85,4%), para 2011. Relata-se, ainda, 718 casos *missing* (12,9%) em 2007 e 812 em 2011 (14,6%). A tabela abaixo sumariza esses dados.

TABELA 6 - AMOSTRA - MISSING CASES

Casos	2007		2011	
	N	%	N	%
Válidos	4847	87,1	4753	85,4
<i>Missing</i>	718	12,9	812	14,6
Total	5565	100	5565	100

Fonte: Elaboração da autora

Apresenta-se ainda um gráfico com a distribuição dos *missing cases* que tem como objetivo verificar se a distribuição dos casos faltantes segue uma ordem aleatória ou sistemática. O gráfico 5 abaixo ilustra esses dados:



A tabela 7, abaixo, apresenta a distribuição das variáveis quantitativas em 2007 e 2011 utilizadas na construção dos modelos estatísticos⁷. O IDHM para os municípios brasileiros é, em média, 0,66 em 2007 e em 2011, considerado pelo Atlas Brasil como um nível médio de desenvolvimento humano. Em média, os municípios estudados estão à 254 km da sua capital e possuem 29 mil habitantes em 2007 e 32 em 2011. O orçamento médio municipal é de 40,5 milhões de reais em 2007, subindo para, aproximadamente, 70 milhões em 2011 (ver tabela 7).

TABELA 7 - ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS QUANTITATIVAS

Variáveis Observadas	Modelos 2007				Modelos 2011			
	Mínimo	Máximo	Média	DP	Mínimo	Máximo	Média	DP
Escolaridade da Burocracia	0	0,73	0,20	0,19	0	0,835	0,242	0,11
Nível de terceirização	0	29,33	0,06	0,54	0	26,0	0,08	0,41
Politização	0	3,10	0,16	0,18	0	3,37	0,16	0,17
IDHM	0,44	0,86	0,66	0,07	0,42	0,86	0,66	0,07
Distância à Capital (Km)	0	1.475,30	254,00	163,75	0	1.475.30	254	163,75
População (em milhares)	0,8	2473	29	91	0,8	6390	32	133
Orçamento (em milhões)	1,56	3.782,94	40,50	140,83	4,31	19.689,46	69,97	372,83
Idade do Prefeito	21	87	49	9.441	21.00	80.00	48.53	9.998

Fonte: Elaboração da autora

⁷ As variáveis relacionadas com a burocracia (escolaridade, terceirização e politização) já foram descritas no tópico 5.1 acima e, por isso, não serão aqui descritas.

Com relação a inovação em 2007, 684 (14,12%) municípios foram considerados inovadores pelo Prêmio Prefeito Empreendedor e, em 2011, esse número era de 754 (15,86%). No que diz respeito ao alinhamento do governo municipal com os governos estadual e/ou federal, em 2007, dos 4.847 municípios analisados, 718 (14,81%) estavam alinhados com o governo estadual, 362 (7,5%) com o federal, 45 (0,93%) com ambos os níveis de governo e 3.812 (78,65%) não estavam alinhados com nenhum nível. Em 2011, os dados ilustram que dos 4.753 municípios pesquisados, 823 (17,32%) estavam alinhados com o governo estadual, 481 (10,12%) com o governo federal, 120 (2,52%) com ambos e 3.569 (75,09%) não estavam alinhados com nenhuma esfera de governo (ver tabela 8).

Do total de municípios pesquisados, em 2007 e 2011, 381 (7,86%) e 375 (7,89%), respectivamente, foram considerados pelo IBGE como metropolitanos. Em 2007, 2.627 (54,20%) unidades subnacionais possuíam, pelo menos, um conselho municipal e, em 2011, o número de municípios com algum conselho municipal era de 3.274 (68,88%) (ver tabela 8).

No tocante às características do dirigente municipal, a idade média dos prefeitos em 2007 era de 49 anos e, em 2011, 48,5 anos (ver tabela 7). Em 2007, 42,56% (2.063) dos dirigentes dos municípios pesquisados foram reeleitos e, em 2011, 28,34% (1347). A variável que mede o nível de escolaridade dos prefeitos ilustra que, em 2007, 47,41% (2.298) dos prefeitos possuíam nível superior e, em 2011, cerca de 52,8% (2.509) possuíam esse nível de escolaridade (ver tabela 8).

TABELA 8 - ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS QUALITATIVAS

VARIÁVEIS OBSERVADAS		Modelos 2007		Modelos 2011	
		N	%	N	%
Inovação	Inovou (1)	684	14,12	754	15,86
	Não-inovou (0)	4163	85,88	3999	84,14
Alinhado com Gov. Estadual	Alinhado (1)	718	14,81	823	17,32
	Não-alinhado (0)	4129	85,19	3930	82,68
Alinhado com Gov. Federal	Alinhado (1)	362	7,50	481	10,12
	Não-alinhado (0)	4486	92,50	4272	89,88
Alinhado com Gov. Estadual e Federal	Alinhado (1)	45	0,93	120	2,52
	Não-alinhado (0)	4802	99,07	4633	97,48
Não alinhado (com nenhum dos governos)	Alinhado (1)	3812	78,65	3569	75,09
	Não-Alinhado (0)	1035	21,35	1184	24,91
Metropolitano	Metropolitano (1)	381	7,86	375	7,89
	Não-metropolitano (0)	4466	92,14	4378	92,11
Conselhos Municipais	Existem conselhos (1)	2627	54,20	3274	68,88
	Não existem (0)	2220	45,80	1479	31,12
Reeleição	Reeleito (1)	2063	42,56	1347	28,34
	Não-reeleito (0)	2784	57,44	3406	71,66
Escolaridade do Prefeito	Possui ensino superior (1)	2298	47,41	2509	52,79
	Não possuir ensino superior (0)	2549	52,59	2244	47,21

Fonte: Elaboração da autora

5.3 Análise dos modelos propostos

Este capítulo apresenta a análise dos modelos estatísticos, utilizando a regressão logística como método com a finalidade de testar as hipóteses central e secundárias desta tese. Na regressão logit, a interpretação dos resultados será elaborada em termos de razão de chance. Dessa forma, as tabelas 9, 10, 11 e 12, para facilitar a análise, ilustram o exponencial de β ⁸.

A análise de cada modelo foi realizada em termos da direção (sinal) da variável explicativa em relação à variável dependente. Isso porque os coeficientes não foram padronizados⁹ e como, em qualquer regressão, coeficientes não padronizados de variáveis com escalas diferentes de medida, não podem ser diretamente comparados (FIGUEIREDO FILHO *ET AL.*, 2016).

Na composição dos modelos, as variáveis orçamento, distância à capital e população foram logaritmizadas, uma vez que tais variáveis podem apresentar-se muito desiguais ou muito extremas e, por isso, as estimativas por meio do logaritmo natural auxiliam a reduzir uma possível amplitude existente (WOOLDRIDGE, 2006).

A hipótese central da tese é a de que a qualidade da burocracia aumenta a chance de promoção da inovação em municípios brasileiros. A tabela 9 abaixo apresenta 4 modelos para 2007. Os modelos foram determinados a partir do alinhamento do governo municipal em relação às outras esferas governamentais (estadual e federal).

É importante lembrar que o IQBM calculado a partir da ACP tem sua leitura com sinal invertido e, por isso, quanto menor o IQBM, maior a chance do município inovar, isto é, menores valores para o IQBM reportam a uma burocracia de melhor qualidade. Desse modo, os modelos de 2007 e 2011 corroboram com a literatura (HAMBRICK E MASON, 1984; FARAH, 2008; SOUZA, 2015) ao apresentarem um resultado que ilustra que uma burocracia de melhor qualidade aumenta as chances de um município promover uma inovação (ver tabela 9 e 10).

⁸ Um coeficiente positivo transformado pelo logaritmo produz um coeficiente exponencializado maior que 1. Coeficientes negativos produzem coeficientes menores que 1 depois da exponencialização.

⁹ Existe na literatura algumas discussões acerca de qual a vantagem de se padronizar coeficientes em uma regressão logística. Como os coeficientes padronizados são mensurados em termos de desvio padrão e a regressão logística não fornece esses parâmetros, com a padronização dos coeficientes, perde-se muito o poder de explicação dos mesmos (Kaufman (1996); Menard (2004)).

TABELA 9 - MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA (IQBM – ACP) - 2007

	Exponencial (β)			
	Alinhamento Estadual	Alinhamento Federal	Alinhado com ambos	Não alinhado
IQBM ACP	0,663	0,723	0,701	0,688
Alinhamento Político	1,401***	1,328***	1,385	0,693***
Orçamento (log)	2,946***	2,994***	2,978***	2,960***
Conselhos municipais	1,471***	1,467***	1,470***	1,467***
Distância até a capital	0,993	0,989	0,989	0,993
Município metropolitano	0,904	0,888	0,892	0,900
Reeleição	1,614***	1,579***	1,597***	1,592***
Idade do prefeito	0,995	0,996	0,995	0,996
Escolaridade do prefeito	1,364***	1,366***	1,374***	1,354***
Constante	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
N	4874	4874	4874	4874
Log	-1645,296	-1647,585	-1648,984	-1643,110
AIC	3314,586	3319,169	3321,696	3310,220

***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1

O IDHM e o log da população foram utilizados apenas como controle.

Fonte: Elaboração da autora com base no pacote Stargazer¹⁰

¹⁰ Ver Hlavac (2015)

TABELA 10 - MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA (IQBM – ACP) - 2011

	Exponencial (β)			
	Alinhamento Estadual	Alinhamento Federal	Alinhado com ambos	Não alinhado
IQBM ACP	0,112	0,104	0,090*	0,111
Alinhamento Político	1,334***	0,872	0,359***	0,763***
Orçamento (log)	2,636***	2,683***	2,716***	2,654***
Conselhos municipais	0,986	0,982	0,996	0,991
Distância até a capital	1,008	1,015	1,011	1,005
Município metropolitano	0,619***	0,630***	0,644***	0,612***
Reeleição	1,349***	1,353***	1,365***	1,344***
Idade do prefeito	0,995	0,995	0,995	0,995
Escolaridade do prefeito	1,134	1,140	1,145	1,137
Constante	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
N	4753	4753	4753	4753
Log	-1798,081	-1801,166	-1796,152	-1797,681
AIC	3620,162	3626,332	3616,305	3619,362

***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1

O IDHM e o log da população foram utilizados apenas como controle.

Fonte: Elaboração da autora com base no pacote Stargazer

No que concerne a variável de alinhamento político, em ambos os anos de análise (2007 e 2011), o alinhamento do governo municipal com o estadual exerce um efeito positivo sobre a chance de inovar. A literatura menciona que o alinhamento político com o governo estadual e/ou federal pode facilitar a promoção de novas políticas (FARAH, 2008; COELHO ET AL., 2016; BUGARIN E MARCINIUK, 2016), uma vez que a identidade partidária dos municípios com os partidos que possuem influência podem promover o direcionamento das transferências voluntárias e, conseqüente, aumento na receita municipal, auxiliando todo o processo (ver tabela 9 e 10).

O mesmo não acontece com o alinhamento federal que, em 2007, tem um efeito positivo sobre a variável dependente e, em 2011, seu efeito é negativo, refutando a literatura mencionada acima. Uma explicação para esse fenômeno seria o fato de que o Brasil passava naquele momento por uma crise política e econômica. Em fevereiro de 2011, o governo Dilma anunciou que iria cortar cerca de R\$ 50 milhões do orçamento federal, equivalente a 1,2% PIB, e programas como o Minha Casa Minha Vida sofreram contenções do governo, com a justificativa de que tal redução de gastos ajudaria a combater pressões inflacionárias. Dessa forma, o governo federal vivia um momento de enxugamento de gastos e, por isso, estar alinhado com o governo federal poderia não ser um fator positivo no tocante a inovação municipal. O alinhamento com ambos os governos apresentou um efeito semelhante ao do federal, pois estar alinhado com ambos significa, necessariamente, estar alinhado com o governo federal (ver tabela 9 e 10).

De acordo com Ferreira e Bugarin (2007) a nível local (relação prefeito-governador), as coligações têm papel fundamental na definição das transferências voluntárias, no entanto, a nível federal, o que importa é a pertinência ao partido do presidente. Tal literatura corrobora com o fato de que, quando o município não está alinhado com o governo estadual e/ou federal, a chance de inovar diminui e, também, de que a receita do município é uma variável, que, conforme os modelos apresentados, afeta positivamente a chance de um município inovar, tanto em 2007 quanto em 2011.

A variável que mensura a existência ou não de pelo menos um conselho municipal indica, em 2007, que a existência de conselhos municipais aumenta a chance do municípios inovar, pois eles afetam positivamente a variável dependente. Segundo Grindle (2017), quando jurisdições possuem grupos que já são organizados em torno de um interesse comum, como conselhos municipais, estes serão muito mais eficazes na participação dos assuntos públicos, uma vez que possuem um sistema de comunicação interna e uma estrutura de liderança que expressa mais rapidamente seus próprios interesses (ver tabela 9 e 10).

Entretanto, o aumento da participação popular, ainda segundo Grindle (2017), pode configurar uma ameaça na implementação de uma nova política, pois, quando o grau de participação do público é grande, a reação positiva ou negativa será amplamente percebida e de forma mais rápida do que quando a participação pública é menor. Desse modo, acredita-se que o que justifica para que a variável conselhos municipais afete negativamente a inovação, em 2011, seja porque houve um aumento de cerca de 20% na incidência de municípios apresentando pelo menos um conselho. São nesses espaços que a sociedade civil pode intervir

na implementação de políticas públicas questionar seu funcionamento e propor melhorias. Portanto, quando os conselhos existem, a deliberação das ações do poder público passa por um grupo organizado de representantes das partes interessadas antes mesmo de ser implementado. Trata-se, portanto, de uma influência significativa da sociedade civil nas ações governamentais. (ver tabela 9 e 10).

A variável que mede a distância do município até a capital, em 2007 e em 2011, ilustra que quanto mais próximo da capital, maior a chance para inovação. Tal resultado corrobora com a literatura que aludi o fato de que quando os adeptos à inovação estão concentrados em uma área geográfica de fácil acesso aos líderes políticos e formadores de opinião, no caso a capital de cada estado, o seu poder para influenciarem o resultado será maior do que se eles estivessem dispersos geograficamente, ou seja, a chance de promover a inovação dependerá do interesse que o conteúdo da política despertar nos apoiadores (ver tabela 9 e 10).

Outro fato é que algumas condições socioeconômicas dessas localidades podem facilitar o processo de promoção de uma nova ideia, uma vez que com um maior nível educacional, por exemplo, a população estará mais propensa a obter informações sobre questões que afetam seus interesses do que aquelas que não têm tal condição. Desse modo, jurisdições mais desenvolvidas teriam maior probabilidade de promover inovações, uma vez que o benefício da nova política poderão ser percebidos mais rapidamente e a opinião dos adeptos são mais aparentes, constituindo importantes forças (GRINDLE, 2017)

A variável que indica se o município faz parte de uma região metropolitana, em 2007 e em 2011 (ver tabela 9 e 10), apresentou para todos os modelos analisados, um efeito negativo, isto é, quando o município é metropolitano, a chance de promover inovação diminui. Dessa forma, nesses municípios, a oposição na arena pública é grande e, portanto, uma política inovadora terá uma maior chance de ser adotada quando ela se mostrar adequada às necessidades da comunidade, exigir baixa complexidade administrativa e pouca necessidade de apoio e participação da sociedade. Assim, em municípios com essa característica a exigência e a expectativa quanto à política é maior, o que dificulta a proposição de novas ideias (GRINDLE, 2017).

Com relação às características dos dirigentes, os modelos 2007 e em 2011 (ver tabela 9 e 10) reportam o fato de que, quando o prefeito é reeleito, o efeito sobre a chance de inovar é positivo, corroborando com a literatura que diz que, a possibilidade de reeleição sugere uma maior probabilidade do dirigente conseguir recursos provenientes de convênios e, com isso,

facilitar o processo de promoção da inovação. Os dados também evidenciam a ideia de que o desejo de se reeleger faz com que o prefeito precise fazer por onde se destacar em relação aos possíveis adversários políticos, aumentando, assim, a chance de implementar uma inovação (BUGARIN E MARCINIUK, 2016).

A variável idade do prefeito, tanto em 2007 quanto em 2011, conforme tabela 9 e 10 acima, exerce um efeito negativo sobre a inovação, ou seja, prefeitos mais velhos diminuem as chances de inovar. Isto porque, gestores mais jovens estão mais predispostos a expandir as instituições a que pertencem por meio do desenvolvimento de novos projetos, uma vez que são mais propensos a tomar decisões de risco (HAMBRICK E MASON, 1984; BARKER III E MUELLER, 2002). Outra explicação está no fato de que o dirigentes de topo (prefeitos) mais jovens estão mais preocupados com sua progressão na carreira, enquanto os mais velhos buscam estabilidade (CHOWN, 1960; CARLSSON E KARLSSON, 1970; BANTEL E JACKSON, 1989; FARIAS FILHO E MIRANDA, 2017).

Finamente a variável da escolaridade do prefeito, para 2007 e 2011, ilustra um efeito positivo sobre a chance do município inovar, corroborando com a literatura que evidencia que o nível de educação indica, em grande medida, a base de conhecimento e habilidades dos gerentes e, por isso, é provável que tal medida influencie, também, as decisões estratégicas dos prefeitos, como as referentes às inovações (HAMBRICK E MASON, 1984; MCGUIRE, 2009) (ver tabela 9 e 10).

A seguir, apresentam-se as tabelas com o indicador de qualidade da burocracia desagregado. O intuito de produzir esses modelos foi o de comparar as variáveis na forma agregada (IQBM), conforme tabela 9 e 10 acima, com as variáveis de maneira desagregas e verificar se os modelos se comportariam de forma similar.

Nos modelos desagregados (ver tabela 11 e 12), tanto em 2007 quanto em 2011, a variável escolaridade da burocracia corrobora com a literatura quando apresenta um efeito positivo nas chances do município inovar (BERSCH *ET AL.*, 2012; SOUZA, 2015). O mesmo acontece com a variável terceirização, que aponta que, quanto mais burocratas com nível superior e/ou pós-graduação são terceirizados no município, a chance de inovar diminui, pois, burocratas terceirizados são temporários e, ao cumprirem as atividades para que foram contratados levam consigo toda a experiência e aprendizado obtido durante o período que atuou (EVANS E RAUCH, 1999; HYDEN, 2003; SOUZA, 2015).

A variável politização, em 2007 e 2011, apresenta um efeito que refuta a literatura

pesquisada. Rauch e Evans (2000) e Sørensen (2017) afirmam que a gestão pública deve ser orientada por valores e normas profissionais em vez de táticas políticas, pois, assim, a promoção de políticas públicas estará motivada e orientada por normas e padrões profissionais. No entanto, alguns estudos já questionam a possibilidade dos dirigentes utilizarem a flexibilidade que os cargos comissionados possuem para atender interesses particulares. Neves e Silva (2009) argumentam que a utilização de cargos comissionados deve estar atrelada a uma pactuação e ao posterior alcance de resultados, exigindo dos gestores uma responsabilidade no manejo dessa autonomia. Neste sentido, os cargos comissionados podem se configurar importantes ferramentas para suprir uma eventual necessidade de profissionais necessários à implementação da inovação e, não, uma ameaça.

No tocante a variável presença de conselhos municipais, verifica-se que essa apresenta um efeito positivo nos modelos 2 e 3, desagregado para o ano 2011, divergindo dos modelos agregados 2 e 3 no ano de 2007. Todavia, o padrão estabelecido pela variável é o mesmo independente do modelo analisado (agregado e desagregado), visto que o seu efeito sobre a promoção da inovação depende da percepção que ele tem com relação a nova política que será implementada. Ou seja, caso perceba que a inovação atende às necessidades dos grupos de interesse que apoia, o efeito sobre a chance de inovar aumenta, caso contrário diminui.

As demais variáveis dos modelos desagregados comportam-se de maneira semelhante ao modelo agregado, como as variáveis relacionadas às características dos prefeitos. É importante lembrar que o IQBM também foi construído a partir da metodologia proposta na literatura que é a dos Índices Agregados e os resultados encontrados são os mesmos que os da metodologia de cálculo de análise de componentes principais¹¹.

¹¹ As imagens dos resultados dos modelos a partir da análise de componentes principais encontram-se disponíveis nos anexos desta tese.

TABELA 11 - MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA DESAGREGADO - 2007

	Exponencial (β)			
	Alinhamento Estadual	Alinhamento Federal	Alinhado com ambos	Não alinhado
Escolaridade	2,846***	2,760***	2,795***	2,828***
Terceirização	0,864	0,869	0,875	0,855
Politização	1,694**	1,703**	1,680**	1,729**
Alinhamento Político	1,418***	1,350***	1,475	0,685***
Orçamento (log)	2,900***	2,951***	2,943***	2,912***
Conselhos municipais	1,474***	1,469***	1,472***	1,470***
Distância até a capital	1,011	1,007	1,007	1,011
Município metropolitano	0,914	0,897	0,902	0,909
Reeleição	1,623***	1,586***	1,605***	1,600***
Idade do prefeito	0,996	0,997	0,996	0,997
Escolaridade do prefeito	1,359***	1,362***	1,370***	1,340***
Constante	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
N	4847	4847	4847	4847
Log	-1641,204	-1643,570	-1645,029	-1638,894
AIC	3310,409	3315,140	3318,058	3305,787

***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1

O IDHM e o log da população foram utilizados apenas como controle.

Fonte: Elaboração da autora com base no pacote Stargazer

TABELA 12 - MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA DESAGREGADO - 2011

	Exponencial (β)			
	Alinhamento Estadual	Alinhamento Federal	Alinhado com ambos	Não alinhado
Escolaridade	2,025	2,020	2,067*	2,043
Terceirização	0,706	0,697	0,666	0,688
Politização	1,124	1,107	1,105	1,146
Alinhamento Político	1,333***	0,879	0,356***	0,760***
Orçamento (log)	2,602***	2,652***	2,684***	2,618***
Conselhos municipais	0,995	0,991	1,006	1,002
Distância até a capital	1,017	1,023	1,019	1,013
Município metropolitano	0,617***	0,627***	0,642***	0,610***
Reeleição	1,343***	1,347***	1,359***	1,338***
Idade do prefeito	0,995	0,995	0,995	0,995
Escolaridade do prefeito	1,136	1,142	1,147	1,139
Constante	0,000***	0,000***	0,000***	0,000***
N	4847	4847	4847	4847
Log	-1796,830	-1799,947	-1794,795	-1796,275
AIC	3621,661	3627,894	3617,589	3620,550

***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1

O IDHM e o log da população foram utilizados apenas como controle.

Fonte: Elaboração da autora com base no pacote Stargazer

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor público está congelado para a inovação? Inovar é trazer ao contexto novas ideias, sejam elas próprias, emprestadas ou adaptadas. Novas ideias acarretam mudanças como programas ou políticas inovadoras. No entanto, há de se entender que tais ações vêm acompanhadas de riscos e incertezas, atraindo obstáculos, como altos custos, tempo escasso e falta de profissionais especializados e qualificados para porem os planos em prática. No Brasil, algumas práticas auxiliaram na disseminação de experiências inovadoras. Os prêmios de inovação descobriram muitos exemplos de inovações individuais, impulsionando ainda mais o setor público nesse sentido. O desafio para os municípios brasileiros, objeto deste estudo, é ir além das inovações individuais, criando um clima propenso ao surgimento de novas ideias e minimizando os obstáculos existentes.

A proposta desta tese foi encontrar uma resposta à questão de como a qualidade da burocracia afeta a promoção da inovação em municípios brasileiros. Dentro dos seus limites, a investigação mostrou, por meio do IQBM, que municípios com uma burocracia mais capacitada têm uma maior chance de promover políticas ou programas inovadores. Tal achado parece adequado porque oferece uma possibilidade de resolver os desafios do ambiente em que as estruturas burocráticas são fechadas e a inovação parece não oferecer uma alternativa satisfatória para todos os problemas da sociedade.

Contudo, o indicador aqui proposto apresenta algumas limitações. Primeiro, alguns aspectos do IQBM dependem de uma ampla gama de dados do governo sobre funcionários públicos municipais e variáveis como os salários relativos não foram contemplados. Outras variáveis foram incluídas no modelo para que se pudesse explicar melhor o fenômeno da inovação, como o alinhamento político, a receita municipal, a presença de conselhos municipais, a distância do município até a capital do estado, se os municípios fazem parte de uma região metropolitana e variáveis relativas a algumas características dos prefeitos.

Dentre as variáveis explicativas, o alinhamento político, a receita municipal e as características dos dirigentes mostraram-se consistentes no tocante à inovação. As outras variáveis explicativas (presença de conselhos municipais, distância do município até a capital do estado e município metropolitano) dependiam, em certa medida, de alguns pressupostos que não foram possíveis de ser tratados na tese, como a percepção da comunidade acerca da política e as situações econômica e social das jurisdições.

Percebeu-se uma forte influência política nas chances do município inovar. Unidades subnacionais que estavam alinhadas politicamente com o governo estadual, em especial, aumentavam as chances do fenômeno da inovação acontecer, levando em consideração os municípios que não estavam alinhados. O alinhamento federal não se mostrou tão expressivo, contudo, em 2011, os municípios que estavam politicamente alinhados com o governo federal da época, diminuíram suas chances de promover uma nova política.

A receita municipal também se mostrou importante, o que era de se esperar, pois boa parte dos argumentos da literatura estudada eram de que o alinhamento político facilita a entrada de recursos nos municípios por meio das transferências não constitucionais. Assim, quanto maior a receita dos municípios, maior é a sua chance de inovar. Outro achado interessante está no fato de que algumas características dos prefeitos interferem na inovação municipal. Prefeitos mais escolarizados e que foram reeleitos aumentam as chances para inovação, ao passo que prefeitos mais velhos, diminuem, pois buscam mais estabilidade de carreira e, por isso, não estão dispostos a assumir certos riscos inerentes ao processo.

Pesquisas futuras devem atentar para o fato de que a relação entre estrutura burocrática e comportamento inovador pode depender de outras variáveis que este estudo não conseguiu abarcar, ou por falta de dados ou por falta de uma metodologia que contemplasse a mensuração de variáveis como o aumento da profissionalização da burocracia municipal, a descentralização de atividades, a autonomia, as tentativas de reestruturação contínua, a modificação do sistema de incentivo e as mudanças em muitas práticas de gerenciamento.

REFERÊNCIAS

- ALTSHULER, A.; ZEGANS, M. Innovation and creativity: comparisons between public management and private enterprise. **Cities**, v. 7, n. 1, p. 16-24, 1990. ISSN 0264-2751.
- ARAGÃO, C. V. D. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública**: um ensaio. 1997.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS-Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, 2010. ISSN 0011-5258.
- ARRETCHE, M. T. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- ARRETCHE, M. T. D. S. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. Campinas, Unicamp, 1998. (Tese de Doutorado.)
- ASCHER, W. **Scheming for the poor**: The politics of redistribution in Latin America. Harvard University Press, 1984. ISBN 0674790855.
- BALLA, S. J. Interstate professional associations and the diffusion of policy innovations. **American Politics Research**, v. 29, n. 3, p. 221-245, 2001. ISSN 1532-673X.
- BANTEL, K. A.; JACKSON, S. E. Top management and innovations in banking: Does the composition of the top team make a difference? **Strategic management journal**, v. 10, n. S1, p. 107-124, 1989. ISSN 1097-0266.
- BARBER, D. M. Newly promoted city managers. **Public Administration Review**, p. 694-699, 1988. ISSN 0033-3352.
- BARKER III, V. L.; MUELLER, G. C. CEO Characteristics and firm R&D spending. **Management Science**, v. 48, n. 6, p. 782-801, 2002. ISSN 0025-1909.
- BARNARD, C. I. 1938. **The functions of the executive**. Cambridge/Mass, 1938.
- BARNARD, C.; SIMON, H. A. **Administrative behavior**: A study of decision-making processes in administrative organization. Macmillan, New York, 1947.
- BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. University of Chicago Press, 2010. ISBN 0226039536.
- BERRY, F. S.; BERRY, W. D. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. **The American Political Science Review**, p. 395-415 %@ 0003-0554, 1990.

BERRY, F. S.; FLOWERS, G. Public entrepreneurs in the policy process: Performance-based budgeting reform in Florida. **Journal of Public Budgeting Accounting and Financial Management**, v. 11, p. 578-617, 1999. ISSN 1096-3367.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. **An Archipelago of Excellence: Autonomous Capacity among Brazilian State Agencies: Apresentado na Universidade de São Paulo 2012.**

BRAMBOR, T.; CENEVIVA, R. **Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros.** Novos Estudos-CEBRAP, n. 93, p. 09-21, 2012. ISSN 0101-3300.

BROWN, J. D.; EARLE, J. S.; GEHLBACH, S. Helping hand or grabbing hand? State bureaucracy and privatization effectiveness. **American Political Science Review**, v. 103, n. 2, p. 264-283, 2009. ISSN 1537-5943.

BUGARIN, M. S.; MARCINIUK, F. L. **A influência de fatores políticos e institucionais na política fiscal subnacional.** 2016-12-12 2016. Disponível em: <
<http://repositorio.unb.br/handle/10482/22536>.

BULL, D. The anti-discretion movement in Britain: fact or phantom? **The Journal of Social Welfare & Family Law**, v. 2, n. 2, p. 65-83, 1980. ISSN 0141-8033.

CARLSSON, G.; KARLSSON, K. Age, cohorts and the generation of generations. **American Sociological Review**, p. 710-718, 1970. ISSN 0003-1224.

CARPENTER, D. P. **The forging of bureaucratic autonomy:** Princeton, NJ: Princeton University Press 2001.

CHOWN, S. M. A factor analysis of the Wesley Rigidity Inventory: its relationship to age and nonverbal intelligence. **The Journal of Abnormal and Social Psychology**, v. 61, n. 3, p. 491, 1960. ISSN 0096-851X.

CLARK, P. B.; WILSON, J. Q. Incentive systems: A theory of organizations. **Administrative Science Quarterly**, p. 129-166 %@ 0001-8392, 1961.

COÊLHO, D. B.; CAVALCANTE, P.; TURGEON, M. Mecanismos de difusão de Políticas Sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 145-165, 2016. ISSN 0104-4478.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative science quarterly**, p. 1-25, 1972. ISSN 0001-8392.

COSTELLO, A. B.; OSBORNE, J. W. Best practices in exploratory factor analysis: Four recommendations for getting the most from your analysis. **Practical assessment, research & evaluation**, v. 10, n. 7, p. 1-9, 2005.

CYERT, R. M.; MARCH, J. G. A behavioral theory of the firm. **Englewood Cliffs, NJ**, v. 2, 1963.

DAS GRAÇAS RUA, M. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES**, 1997.

DESANTIS, V. S.; GLASS, J. J.; NEWELL, C. City managers, job satisfaction, and community problem perceptions. **Public Administration Review**, p. 447-453, 1992. ISSN 0033-3352.

DONAHUE, J. D. Dynamics of diffusion: conceptions of American federalism and public-sector innovation. **Upper Sanddle River**, 2005.

DOWNS, A.; CORPORATION, R. **Inside bureaucracy**: Little, Brown Boston 1967.

EISINGER, P. K. **The rise of the entrepreneurial state**. University of Wisconsin Press, 1988.

ELLINAS, A. A.; SULEIMAN, E. **The European Commission and bureaucratic autonomy: Europe's custodians**. Cambridge University Press, 2012. ISBN 1107379989.

ETZIONI, A. Mixed-scanning: a'third'approach to decision-making. **Public Administration Review** , No. 27, 1967.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 28-29, p. 107-157 %@ 0102-6445, 1993.

_____. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**. UFRJ, 2004. ISBN 857108274X.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American sociological review**, p. 748-765, 1999. ISSN 0003-1224.

FARAH, M. Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. **Colóquio de Poder Local, X, Salvador, Brasil, Hotel Tropical da Bahia**, 2006.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 1, p. 119 a 144, 2002. ISSN 0034-7612.

_____. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 45 %@ 1984-9230, 2008.

FARIAS FILHO, M. C.; MIRANDA, S. M. Práticas inovadoras e estilo de liderança na gestão pública municipal paraense. **Revista Pretexto**, v. 17, n. 4, p. 65-80, 2017. ISSN 1984-6983.

FERREIRA, I. F.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 61, n. 3, p. 271-300, 2007. ISSN 0034-7140.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. et al. Análise Fatorial Garantida ou o Seu Dinheiro de Volta: Uma Introdução à Redução de Dados. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 5, n. 2, 2014. ISSN 2236-451X.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. et al. Precisamos falar sobre métodos quantitativos em Ciência Política. **Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social**, v. 6, n. 11, p. 21-39, 2016. ISSN 1853-6190.

FOSTER, J. L. Innovation in Governmental Structures: Minnesota School District Reorganization. **American Journal of Political Science**, p. 455-474, 1975. ISSN 0092-5853.

FUKUYAMA, F. Construção de estados. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GONÇALVES, M. F. R. **Manual do prefeito**. IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2013.

GRAY, V. Innovation in the states: A diffusion study. **American political science review**, v. 67, n. 4, p. 1174-1185, 1973. ISSN 0003-0554.

GRINDLE, M.; THOMAS, J. Implementing reform: arenas, stakes and resources. In: (Ed.). **Public Choices and Policy Reform: The Political Economy of Reform in Developing Countries**, 1991. p.121-150.

GRINDLE, M. S. **Politics and policy implementation in the Third World**. Princeton University Press, 2017. ISBN 1400886082.

GRINSTEIN-WEISS, M. et al. Adoption of a policy innovation: The case of individual development accounts (IDAs). **Journal of Policy Practice**, v. 8, n. 1, p. 34-53, 2008. ISSN 1558-8742.

GRUPP, F. W.; RICHARDS, A. R. Variations in elite perceptions of American states as referents for public policy making. **American Political Science Review**, v. 69, n. 3, p. 850-858, 1975. ISSN 0003-0554.

HAIR JR, J. Black, WC, Babin, BJ Anderson, RE & Tatham, RL (2006). **Multivariate data analysis**, v. 6, 2006.

HAMBRICK, D. C.; MASON, P. A. Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers. **Academy of management review**, v. 9, n. 2, p. 193-206, 1984. ISSN 0363-7425.

HARTLEY, J.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. **Public Administration Review**, v. 73, n. 6, p. 821-830, 2013. ISSN 1540-6210.

HLAVAC, M. **stargazer: Well-Formatted Regression and Summary Statistics Tables. R package version 5.2**. . <http://CRAN.R-project.org/package=stargazer> 2015.

HOSMER, D. W.; LEMESHOW, S. Applied regression analysis. **New York, John Willey**, 1989.

HYDEN, G., COURT, **JULIUS AND MEASE, KEN** THE BUREAUCRACY AND GOVERNANCE IN 16 DEVELOPING COUNTRIES. **World Governance Survey Discussion**, v. 16, p. 1-27, 2003.

IBGE, I. B. D. G. E. E. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/>: IBGE 2008.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/> 2012.

KAMMERER, G. M. Role diversity of city managers. **Administrative Science Quarterly**, p. 421-442, 1964. ISSN 0001-8392.

KATZ, E.; LEVIN, M. L.; HAMILTON, H. Traditions of research on the diffusion of innovation. **American Sociological Review**, p. 237-252 %@ 0003-1224, 1963.

KAUFMAN, R. L. Comparing effects in dichotomous logistic regression: A variety of standardized coefficients. **Social Science Quarterly**, p. 90-109, 1996. ISSN 0038-4941.

KETTL, D. Public bureaucracies. **The Oxford Handbook of Political Institutions**, p. 366-84, 2006.

KINGDON, J. W.; THURBER, J. A. **Agendas, alternatives, and public policies**. Little, Brown Boston, 1984.

LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". **Public administration review**, p. 79-88, 1959. ISSN 0033-3352.

LINDENBERG, M.; CROSBY, B. **Managing development: the political dimension**. 1981. ISBN 0931816270.

LIPSET, S. M. Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. **American political science review**, v. 53, n. 01, p. 69-105 %@ 1537-5943, 1959.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Organizations**. Oxford: Wiley, 1958.

MAROCO, J. (2007): **Análise estatística com utilização do SPSS**. Lisboa, Edições Sílabo.

MCGUIRE, M. The new professionalism and collaborative activity in local emergency management. **The collaborative public manager**, p. 71-94, 2009.

MENARD, S. Six approaches to calculating standardized logistic regression coefficients. **The American Statistician**, v. 58, n. 3, p. 218-223, 2004. ISSN 0003-1305.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S.; CARVALHO, A. X. D. O que leva um governante à reeleição? , 2005.

MINTROM, M. Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. **American journal of political science**, p. 738-770 %@ 0092-5853, 1997.

_____. **Policy entrepreneurs and school choice**. Georgetown University Press, 2000. ISBN 1589013883.

MINTROM, M.; NORMAN, P. Policy entrepreneurship and policy change. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 4, p. 649-667, 2009. ISSN 1541-0072.

MOHR, L. B. Determinants of innovation in organizations. **American political science review**, v. 63, n. 01, p. 111-126 %@ 1537-5943, 1969.

NELSON, B. Making an issue of child abuse. **Washington, DC: Brookings Institution**, 1984.

NEVES, F. D. S.; SILVA, M. F. J. D. Uma reflexão sobre o novo modelo de cargos comissionados do estado: flexibilidade com foco em resultados. 2009.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. 1992. **HARV. BLACKLETTER J**, v. 9, p. 163, 1992.

PAULICS, V. Disseminação de inovações em gestão local. 2004.

PIERSON, P. When effect becomes cause: Policy feedback and political change. **World politics**, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1993. ISSN 1086-3338.

PLA, L. E. **Análisis Multivariado: Método de Componentes Principales**. Secretaria General de la Organización de estados americanos. Washington, 1986.

RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of public economics**, v. 75, n. 1, p. 49-71 %@ 0047-2727, 2000.

ROBERTS, N. C. Roberts: public entrepreneurship and innovation. **Review of Policy Research**, v. 11, n. 1, p. 55, 1992. ISSN 1541-1338.

ROBERTS, N. C.; KING, P. J. Transforming public policy. **Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation, San Francisco**, 1996.

ROCHEFORT, D. A.; COBB, R. W. **The politics of problem definition: Shaping the policy agenda**. Univ Pr of Kansas, 1994. ISBN 0700606467.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovations**. 4. New York: Simon and Schuster, 2010.

SANGER, M. B.; LEVIN, M. A. Using old stuff in new ways: Innovation as a case of evolutionary tinkering. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 11, n. 1, p. 88-115, 1992. ISSN 1520-6688.

SCHAWB, A. J. **Eletronic Classroom**. Texas 2007.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Social construction of target populations: Implications for politics and policy. **American political science review**, v. 87, n. 02, p. 334-347, 1993. ISSN 1537-5943.

SCHNEIDER, M.; TESKE, P.; MINTROM, M. Public entrepreneurs. **Princeton universitypress**, v. 17, n. 2, p. 30-45, 1995.

SCHÖN, D. A.; REIN, M. **Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies**. Basic Books, 1995. ISBN 0465025129.

SELZNICK, P. An approach to a theory of bureaucracy. **American Sociological Review**, v. 8, n. 1, p. 47-54, 1943. ISSN 0003-1224.

_____. **TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization**. Univ of California Press, 1949.

SIMON, H. A. **Administration Behavior: Study of Decision-making Processes in Administrative Organization**. Macmillan, 1947.

SØRENSEN, E. **Political innovations: innovations in political institutions, processes and outputs**: Taylor & Francis 2017.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. ISSN 1807-0337.

_____. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença”. In Alexandre de Ávila Gomide e Renato Raul Boschi (Org.), **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf. Acesso em: 11/04/2016.

SUGIYAMA, N. Ideology & networks: social policy diffusion in decentralized Brazil. **Meeting of the Latin American Studies Association**, San Juan, Puerto Rico, 2006.

SUGIYAMA, N. B. Political incentives, ideology and social networks: the diffusion of social policy in Brazil. 2004.

_____. **Ideology and Social Networks: The Politics of Social Policy Diffusion in Brazil**. ProQuest, 2007.

TABACHNICK, B.; FIDELL, L. Multivariate analysis of variance and covariance. **Using multivariate statistics**, v. 3, p. 402-407, 2007.

TESKE, P.; SCHNEIDER, M. The bureaucratic entrepreneur: The case of city managers. **Public Administration Review**, p. 331-340, 1994. ISSN 0033-3352.

THELEN, W. S. A. K. **Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies**: 1 - 39 p. 2004.

THOMPSON, V. A. Bureaucracy and innovation. **Administrative science quarterly**, p. 1-20, 1965. ISSN 0001-8392.

TRUE, J.; MINTROM, M. Transnational networks and policy diffusion: The case of gender mainstreaming. **International studies quarterly**, v. 45, n. 1, p. 27-57, 2001. ISSN 1468-2478.

USCHOLD, M.; KING, M. **Towards a methodology for building ontologies**. Artificial Intelligence Applications Institute, University of Edinburgh Edinburgh, 1995.

VAN DE WALLE, S. Measuring bureaucratic quality in governance indicators. 2005.

WALKER, J. L. The diffusion of innovations among the American states. **American political science review**, v. 63, n. 03, p. 880-899 %@ 1537-5943, 1969.

WAMPLER, B. Participatory politics and municipal authority: the diffusion of participatory budgeting across Brazil. 2004.

WILLIAMS, A. **A New Cross-national Time Series Indicator of Bueaucratic Quality**. Economics, University of Western Australia, 2006.

WILSON, J. Q. " Policy Intellectuals" and Public Policy. **Public Interest**, v. 64, p. 31-46, 1981.

_____. **Bureaucracy: What government agencies do and why they do it**. Basic Books, 1989. ISBN 0465007856.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria: uma abordagem moderna**. Pioneira Thomson Learning, 2006. ISBN 8522104212.

APÊNDICE A - TABELAS MODELO DE REGREÇÃO LOGÍSTICA

TABELA 13 - MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA IQBM (ACP) – 200712

	Prêmio_Inovação_2007			
	Alinhamento Estadual Model 1	Alinhamento Federal Model 2	Alinhamento Ambos Model 3	Não Alinhado Model 4
IQB_ACP	-0.411 (1.906)	-0.318 (1.840)	-0.355 (1.881)	-0.374 (1.857)
Alinhamento	0.337*** (0.117)	0.284* (0.151)	0.325 (0.411)	-0.366*** (0.103)
IDHM	1.208 (0.859)	1.341 (0.856)	1.457* (0.860)	1.056 (0.862)
Conselho	0.386*** (0.108)	0.383*** (0.108)	0.385*** (0.108)	0.383*** (0.108)
Orçamento_log	1.080*** (0.146)	1.097*** (0.146)	1.091*** (0.146)	1.085*** (0.146)
log(População)	-0.283** (0.123)	-0.305** (0.123)	-0.298** (0.123)	-0.290** (0.123)
Distância_até_Capital_log	-0.007 (0.059)	-0.011 (0.059)	-0.011 (0.059)	-0.007 (0.059)
Município_Metropolitano-metro	-0.101 (0.173)	-0.119 (0.173)	-0.114 (0.173)	-0.105 (0.173)
ReeleiçãoSim	0.479*** (0.092)	0.457*** (0.092)	0.468*** (0.091)	0.465*** (0.092)
Idade_Prefeito	-0.005 (0.005)	-0.004 (0.005)	-0.005 (0.005)	-0.004 (0.005)
Escolaridade_Prefeito	0.310*** (0.096)	0.312*** (0.096)	0.317*** (0.096)	0.303*** (0.096)
Constant	-18.589*** (1.328)	-18.707*** (1.327)	-18.724*** (1.327)	-18.182*** (1.335)
N	4847	4847	4847	4847
Log Likelihood	-1645.293	-1647.585	-1648.984	-1643.110
AIC	3314.586	3319.169	3321.968	3310.220

***p < .01; **p < .05; *p < .1

¹² As tabelas 13, 14, 15 e 16 se referem as regressões logísticas nas quais o coeficiente β não está exponencializado.

TABELA 14 - MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA IQBM (ACP) – 2011

	Prêmio_Inovação_2011			
	Alinhamento Estadual Model 1	Alinhamento Federal Model 2	Alinhamento Ambos Model 3	Não Alinhado Model 4
IQB_ACP	-2.192 (1.431)	-2.259 (1.431)	-2.408* (1.438)	-2.194 (1.432)
Alinhamento	0.288*** (0.106)	-0.137 (0.141)	-1.026*** (0.343)	-0.270*** (0.095)
IDHM	0.978 (0.796)	1.062 (0.795)	0.904 (0.796)	0.910 (0.797)
Conselho	-0.014 (0.114)	-0.018 (0.114)	-0.004 (0.114)	-0.009 (0.114)
Orçamento_log	0.969*** (0.141)	0.987*** (0.140)	0.999*** (0.141)	0.976*** (0.140)
log(População)	-0.149 (0.121)	-0.158 (0.121)	-0.167 (0.121)	-0.161 (0.121)
Distância_até_Capital_log	0.008 (0.057)	0.014 (0.057)	0.011 (0.057)	0.005 (0.057)
Município_Metropolitano1	-0.480*** (0.178)	-0.462*** (0.178)	-0.439** (0.178)	-0.491*** (0.179)
reeleiçãosim	0.299*** (0.093)	0.302*** (0.093)	0.311*** (0.094)	0.296*** (0.094)
Idade_Prefeito	-0.005 (0.004)	-0.005 (0.004)	-0.005 (0.004)	-0.005 (0.004)
Escolaridade_Prefeito	0.126 (0.091)	0.131 (0.091)	0.135 (0.091)	0.128 (0.091)
Constant	-17.411*** (1.342)	-17.645*** (1.341)	-17.637*** (1.343)	-17.095*** (1.352)
N	4753	4753	4753	4753
-2 log Likelihood	-1798.081	-1801.166	-1796.152	-1797.681
AIC	3620.162	3626.332	3616.305	3619.362

***p < .01; **p < .05; *p < .1

TABELA 15 - MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA IQBM (IA) – 2007

	Prêmio_Inovação_2007			
	Alinhamento Estadual Model 1	Alinhamento Federal Model 2	Alinhamento Ambos Model 3	Não Alinhado Model 4
IQB_IA	0.994 (0.774)	0.931 (0.772)	0.962 (0.774)	0.965 (0.774)
Alinhamento	0.341*** (0.117)	0.284* (0.152)	0.348 (0.411)	-0.368*** (0.103)
IDHM	0.877 (0.885)	1.024 (0.882)	1.137 (0.885)	0.733 (0.888)
Conselho	0.387*** (0.108)	0.384*** (0.108)	0.386*** (0.108)	0.384*** (0.108)
Orçamento_log	1.084*** (0.146)	1.100*** (0.146)	1.095*** (0.146)	1.089*** (0.146)
Log(População)	-0.291** (0.123)	-0.313** (0.123)	-0.307** (0.123)	-0.298** (0.123)
Distância_até_Capital_log	-0.009 (0.059)	-0.014 (0.059)	-0.013 (0.059)	-0.010 (0.059)
Município_Metropolitano-metro	-0.091 (0.173)	-0.110 (0.173)	-0.105 (0.173)	-0.096 (0.173)
ReeleiçãoSim	0.484*** (0.092)	0.462*** (0.092)	0.473*** (0.091)	0.470*** (0.092)
Idade_Prefeito	-0.005 (0.005)	-0.004 (0.005)	-0.004 (0.005)	-0.004 (0.005)
Escolaridade_Prefeito	0.307*** (0.096)	0.309*** (0.096)	0.314*** (0.096)	0.299*** (0.096)
Constant	-19.096*** (1.353)	-19.174*** (1.353)	-19.208*** (1.351)	-18.671*** (1.360)
N	4847	4847	4847	4847
Log Likelihood	-1644.487	-1646.868	-1648.225	-1642.347
AIC	3312.975	3317.737	3320.450	3308.694

***p < .01; **p < .05; *p < .1

TABELA 16 - MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA IQBM (IA) – 2011

	Prêmio_Inovação_2007			
	Alinhamento Estadual Model 1	Alinhamento Federal Model 2	Alinhamento Ambos Model 3	Não Alinhado Model 4
IQB_IA	0.994 (0.774)	0.931 (0.772)	0.962 (0.774)	0.965 (0.774)
Alinhamento	0.341*** (0.117)	0.284* (0.152)	0.348 (0.411)	-0.368*** (0.103)
IDHM	0.877 (0.885)	1.024 (0.882)	1.137 (0.885)	0.733 (0.888)
Conselho	0.387*** (0.108)	0.384*** (0.108)	0.386*** (0.108)	0.384*** (0.108)
Orçamento_log	1.084*** (0.146)	1.100*** (0.146)	1.095*** (0.146)	1.089*** (0.146)
log(População)	-0.291** (0.123)	-0.313** (0.123)	-0.307** (0.123)	-0.298** (0.123)
Distância_até_Capital_log	-0.009 (0.059)	-0.014 (0.059)	-0.013 (0.059)	-0.010 (0.059)
Município_Metropolitano-metro	-0.091 (0.173)	-0.110 (0.173)	-0.105 (0.173)	-0.096 (0.173)
Reeleiçõesim	0.484*** (0.092)	0.462*** (0.092)	0.473*** (0.091)	0.470*** (0.092)
Idade_Prefeito	-0.005 (0.005)	-0.004 (0.005)	-0.004 (0.005)	-0.004 (0.005)
Escolaridade_Prefeito	0.307*** (0.096)	0.309*** (0.096)	0.314*** (0.096)	0.299*** (0.096)
Constant	-19.096*** (1.353)	-19.174*** (1.353)	-19.208*** (1.351)	-18.671*** (1.360)
N	4847	4847	4847	4847
Log Likelihood	-1644.487	-1646.868	-1648.225	-1642.347
AIC	3312.975	3317.737	3320.450	3308.694

***p < .01; **p < .05; *p < .1

TABELA 17 - MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA IQBM (IA) – 2007 EXPONENCIAL DE β

	Prêmio_Inovação_2007			
	Alinhamento Estadual Model 1	Alinhamento Federal Model 2	Alinhamento Ambos Model 3	Não Alinhado Model 4
IQB_IA	2.703 (0.774)	2.537 (0.772)	2.616 (0.774)	2.626 (0.774)
Alinhamento	1.406*** (0.117)	1.329* (0.152)	1.416 (0.411)	0.692*** (0.103)
IDHM	2.405 (0.885)	2.785 (0.882)	3.119 (0.885)	2.081 (0.888)
Conselho	1.472*** (0.108)	1.468*** (0.108)	1.471*** (0.108)	1.468*** (0.108)
Orçamento_log	2.956*** (0.146)	3.006*** (0.146)	2.989*** (0.146)	2.971*** (0.146)
log(População)	0.747** (0.123)	0.731** (0.123)	0.736** (0.123)	0.742** (0.123)
Distância_até_Capital_log	0.991 (0.059)	0.987 (0.059)	0.987 (0.059)	0.991 (0.059)
Município_Metropolitano-metro	0.913 (0.173)	0.896 (0.173)	0.901 (0.173)	0.908 (0.173)
ReeleiçãoSim	1.623*** (0.092)	1.587*** (0.092)	1.605*** (0.091)	1.600*** (0.092)
Idade_Prefeito	0.996 (0.005)	0.996 (0.005)	0.996 (0.005)	0.996 (0.005)
Escolaridade_Prefeito	1.359*** (0.096)	1.361*** (0.096)	1.369*** (0.096)	1.349*** (0.096)
Constant	0.000*** (1.353)	0.000*** (1.353)	0.000*** (1.351)	0.000*** (1.360)
N	4847	4847	4847	4847
Log Likelihood	-1644.487	-1646.868	-1648.225	-1642.347
AIC	3312.975	3317.737	3320.450	3308.694

***p < .01; **p < .05; *p < .1

TABELA 18 - MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA IQBM (IA) – 2011 EXPONENCIAL DE β

	Prêmio_Inovação_2011			
	Alinhamento Estadual Model 1	Alinhamento Federal Model 2	Alinhamento Ambos Model 3	Não Alinhado Model 4
IQB_IA	2.905*	2.963*	3.151*	2.927*
	(0.602)	(0.602)	(0.604)	(0.602)
Alinhamento	1.335***	0.873	0.358***	0.763***
	(0.106)	(0.141)	(0.343)	(0.095)
IDHM	2.459	2.680	2.288	2.290
	(0.801)	(0.800)	(0.801)	(0.802)
Conselho	0.991	0.988	1.002	0.997
	(0.114)	(0.114)	(0.115)	(0.114)
Orçamento_log	2.625***	2.672***	2.704***	2.643***
	(0.140)	(0.140)	(0.141)	(0.140)
log(População)	0.864	0.856	0.848	0.853
	(0.121)	(0.121)	(0.121)	(0.121)
Distância_até_Capital_log	1.011	1.017	1.014	1.007
	(0.057)	(0.056)	(0.056)	(0.057)
Município_Metropolitano1	0.620***	0.632***	0.646**	0.614***
	(0.178)	(0.178)	(0.178)	(0.179)
ReeleiçãoSim	1.348***	1.352***	1.364***	1.343***
	(0.093)	(0.093)	(0.094)	(0.093)
Idade_Prefeito	0.995	0.995	0.995	0.995
	(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.004)
Escolaridade_Prefeito	1.134	1.140	1.145	1.136
	(0.091)	(0.091)	(0.091)	(0.091)
Constant	0.000***	0.000***	0.000***	0.00000***
	(1.322)	(1.321)	(1.325)	(1.333)
N	4753	4753	4753	4753
Log Likelihood	-1797.734	-1800.838	-1795.812	-1797.317
AIC	3619.469	3625.676	3615.624	3618.633

***p < .01; **p < .05; *p < .1

