



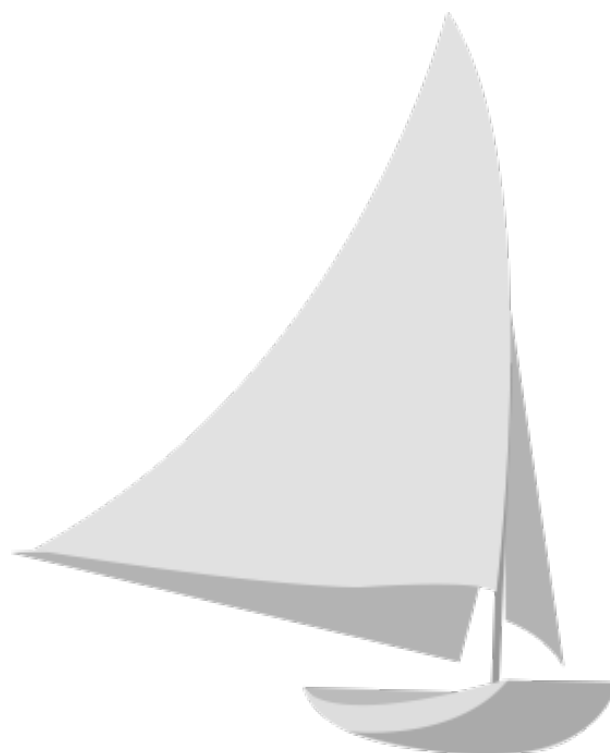
Sistemas Nacionais Não-Vinculatórios de Políticas Públicas: O Sistema Nacional de Cultura e o papel das capacidades de governo local na alocação de recursos do Ministério da Cultura.

Autoria

FLAVIO SANTOS FONTANELLI - fsfontanelli@hotmail.com

Resumo

Este trabalho analisa como a criação de sistemas nacionais não-vinculatórios de políticas públicas pode influenciar a alocação de recursos discricionários no Brasil. Abarcando uma ampla gama de políticas definidas como "competências concorrentes" pela Constituição de 1988, os sistemas nacionais não-vinculatórios de políticas públicas são um arranjo institucional cooperativo, coordenado pelo governo central, destinado a potencializar a promoção de políticas públicas nos estados e municípios. Utilizando regressões logísticas multivariadas, testa-se neste artigo a hipótese de que, ao criar regras e procedimentos para a adesão de municípios, o sistema nacional não-vinculatório de cultura, conhecido como Sistema Nacional de Cultura, amplia a importância das capacidades de governo na aprovação de pedidos de recursos ao Ministério da Cultura. Os resultados encontrados sugerem que municípios que institucionalizam políticas de cultura e apresentam maiores capacidades de governo tendem a receber mais recursos.





Sistemas Nacionais Não-Vinculatórios de Políticas Públicas: O Sistema Nacional de Cultura e o papel das capacidades de governo local na alocação de recursos do Ministério da Cultura.

Resumo: Este trabalho analisa como a criação de sistemas nacionais não-vinculatórios de políticas públicas pode influenciar a alocação de recursos discricionários no Brasil. Abarcando uma ampla gama de políticas definidas como "competências concorrentes" pela Constituição de 1988, os sistemas nacionais não-vinculatórios de políticas públicas são um arranjo institucional cooperativo, coordenado pelo governo central, destinado a potencializar a promoção de políticas públicas nos estados e municípios. Utilizando regressões logísticas multivariadas, testa-se neste artigo a hipótese de que, ao criar regras e procedimentos para a adesão de municípios, o sistema nacional não-vinculatório de cultura, conhecido como Sistema Nacional de Cultura, amplia a importância das capacidades de governo na aprovação de pedidos de recursos ao Ministério da Cultura. Os resultados encontrados sugerem que municípios que institucionalizam políticas de cultura e apresentam maiores capacidades de governo tendem a receber mais recursos.

Palavras-chave: Sistemas Nacionais de Políticas Públicas. Transferências Intergovernamentais. Capacidade de Governo Local.

1. Introdução

A literatura sobre federalismo é unanime em declarar que não existe um único modelo de federação. A própria definição de federalismo não é uma questão simples. Filippov et al. (2004, p.9) afirmam, por exemplo, que

we shall say simply (and no less vaguely than our predecessors) that a state is federal if its governmental structure can be characterized by multiple layers (generally national, regional, and local) such that at each level the chief policy makers – governors, presidents, prime ministers, legislatures, parliaments, judges – are elected directly by the people they ostensibly serve or (as with judges) appointed by public officials thus directly elected at that level.

Para Ziblatt (2006), somente Estados-nações com governos subnacionais constitucionalmente protegidos deveriam ser considerados federais, “if only one level of government exists or subunits are not constitutionally protected, the entity is a unitary nation-state” (p. 5). Cada ente federativo terá, portanto, um conjunto específico de instituições, poderes e responsabilidades. Entretanto, a despeito das marcantes diferenças existentes, os principais dilemas enfrentados pelos países federais são comuns e gravitam ao redor das tensões relacionadas à distribuição de autoridade, responsabilidade e recursos. Entre esses dilemas, a implementação de políticas públicas é um dos mais importantes (Souza, 2005).

No Brasil, o federalismo se constituiu como uma resposta às intensas disputas regionais que caracterizavam o Império. Nesse sentido, o caso brasileiro seria o de uma federação para manter a união – *holding-together* –, e não uma federação para unir – *coming-together* (Stepan, 2005).

Por diversas razões, como a persistência das históricas desigualdades socioeconômicas, o governo central vem exercendo notável influência na implementação de políticas públicas pelos governos subnacionais. Esse protagonismo foi posteriormente reforçado pela Constituição Federal de 1988.

Como argumenta Arretche (2012), a convergência em torno de regras federais pode ser alavancada quando a Constituição induz o comportamento de governos subnacionais ou quando a União controla recursos fiscais críticos e os emprega como efetiva ferramenta de negociação.



Esses dois fatores estão presentes no caso brasileiro e, conseqüentemente, o governo federal tornou-se o ator político central no processo de coordenação de políticas públicas. Os governos subnacionais, todavia, não são atores passivos na federação brasileira. Após diversas reformas implementadas nas últimas décadas, os estados e municípios tornaram-se os principais provedores de serviços públicos, especialmente nas áreas da saúde pública, educação e assistência social.

O protagonismo do governo central brasileiro, associado à importância dos governos subnacionais na prestação de bens e serviços, pode ser confirmada pela criação de dois tipos de sistemas nacionais de políticas públicas, aqui denominados de "sistemas vinculatórios de políticas públicas" e "sistemas não-vinculatórios de políticas públicas". Apesar das idiossincrasias de cada área, o desenho institucional dos sistemas é semelhante: *i)* o governo federal formula o desenho institucional dos sistemas e descentraliza as ações para a execução local; e *ii)* a adesão aos sistemas nacionais permite o acesso a recursos específicos do governo federal.

Como a adesão aos sistemas não-vinculatórios não é obrigatória, esse formato institucional pode ser entendido como uma estratégia de indução, cabendo a cada governo subnacional decidir, de acordo com avaliações sociais, econômicas e políticas, sobre a pertinência do sistema proposto. Dado o sucesso relativo de alguns desses sistemas nacionais, como o Sistema Único de Assistência Social, a experiência brasileira se aproxima das federações cooperativas, onde diferentes níveis de governo compartilham eficientemente a provisão de políticas públicas.

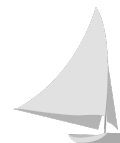
A criação dos sistemas não-vinculatórios de políticas públicas, ademais, representa uma inovação institucional com potencial para alinhar os interesses dos entes federativos com objetivos mais amplos de políticas públicas. Nesse sentido, tais sistemas tenderiam a despartidarizar o sistema de alocação dos fundos setoriais disponíveis, fortalecendo, dessa forma, a magnitude das transferências de recursos orientadas por fatores técnicos.

Seguindo essa lógica, o objetivo principal desta pesquisa é o de avaliar, através de modelos estatísticos multivariados, o impacto da criação de um sistema nacional não-vinculatório, o Sistema Nacional de Cultura, na alocação de recursos do ministério gestor do sistema, o Ministério da Cultura. Este trabalho integra, assim, três importantes linhas de pesquisa: *i)* estudos sobre a institucionalização de políticas públicas, representada pela adesão dos governos municipais ao Sistema Nacional de Cultura; *ii)* estudos sobre capacidades estatais, através da análise da influência da capacidade de governo local na captação de recursos federais; e *iii)* estudos sobre a economia política das transferências intergovernamentais.

O ponto de partida deste trabalho é a apresentação do conceito de sistemas nacionais não-vinculatórios de políticas públicas, além de uma breve descrição da criação do Sistema Nacional de Cultura. Em seguida, na terceira seção, apresentar-se a hipótese de pesquisa, os procedimentos metodológicos e a especificação econométrica utilizada. A quarta seção discute os resultados das regressões logísticas multivariadas estimadas, ressaltando como as capacidades de governo e a institucionalização das políticas de cultura em nível local influenciam a alocação de recursos do Ministério da Cultura. A última seção apresenta as conclusões da pesquisa e sugestões para trabalhos futuros.

2. Sistemas Nacionais Não-vinculatórios de Políticas Públicas

A Constituição Brasileira de 1988 trouxe várias mudanças em relação às competências de cada esfera de governo em relação à implementação de políticas públicas. O governo federal adotou, posteriormente, uma série de procedimentos para tornar operacionais os princípios constitucionais de descentralização, participação e universalização (Souza, 1996, 2002).



Dois tipos de sistemas nacionais de políticas públicas foram estabelecidos. A participação de cada ente federativo no primeiro sistema nacional, que abarca as políticas de educação e saúde, foi definida com base em emendas constitucionais, como a Emenda Constitucional n.º 29, que vincula recursos para financiamento da atenção à saúde. O segundo tipo de sistema inclui uma ampla gama de políticas definidas como "competências concorrentes" na Constituição de 1988. Como argumenta Arretche (2003), dada a marcante desigualdade horizontal entre os governos subnacionais, os constituintes de 1988 escolheram o formato de competências concorrentes para a maioria das políticas sociais brasileiras. A participação nesse segundo tipo de sistema não é obrigatória e são esses os sistemas aqui denominados de sistemas nacionais não-vinculatórios de políticas públicas (ver quadro 1).

Quadro 1. Sistemas Nacionais Não-vinculatórios de Políticas Públicas no Brasil

Política Pública – Sistema Nacional	Base Legal	Presidência
Assistencial Social – Sistema Único de Assistência Social	Lei 8.742/93 NOB/2005 (NOB-SUAS) LEI 12.435/2011	Itamar Lula Dilma
Segurança Pública – Sistema Nacional de Segurança Pública ¹	LC 79/1994 Lei 1.0201/2001 Lei 1.2681/2012	Itamar FHC Dilma
Combate Às Drogas – Sistema Nacional de Política sobre Drogas	Lei 7.560/1986 Lei 11.343/2006 Decreto 5.912 /2006	Sarney Lula
Cultura – Sistema Nacional de Cultura	EC 48/2005 EC 71/2012	Lula Dilma
Habitação – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	Lei 11.124/2005	Lula
Turismo – Sistema Nacional de Turismo	Lei 11.771/2008 Decreto 7.381/2010	Lula

Fonte: Adaptado de Souza e Fontanelli (2015)

Para acessar os recursos federais reservados ao financiamento desse tipo de sistema, os municípios precisam estruturar seus sistemas locais de políticas públicas, que engloba diversos tipos de contrapartida, financeiras e institucionais. Na implementação desses sistemas locais, os governos subnacionais assinam termos de cooperação, organizam estruturas administrativas específicas, desenvolvem diagnósticos e planos estratégicos, produzem e atualizam bancos de dados, criam conselhos com a participação da sociedade civil, entre outras ações.

¹ O Sistema Nacional de Segurança Pública também é integrado pelo Sistema Prisional. Embora constitucionalmente essas funções não são consideradas concorrentes entre as três esferas a maioria dos diagnósticos apontava que sem o apoio financeiro da União, os problemas da violência não seriam reduzidos nem as condições dos presídios seriam melhoradas.

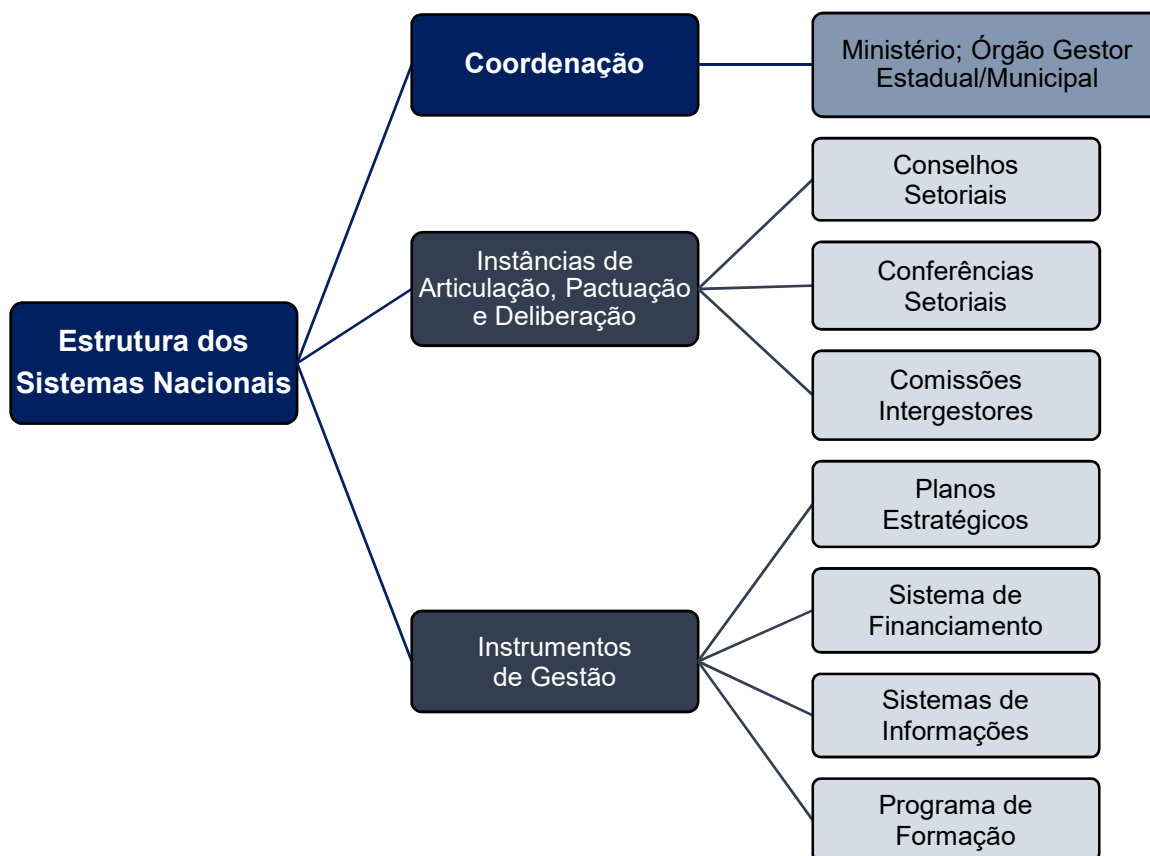


Figura 1. Sistemas Nacionais Não-vinculatórios de Políticas Públicas – Arquitetura Básica
Fonte: Adaptado de Souza e Fontanelli (2015)

A criação de sistemas nacionais de políticas públicas no Brasil tem sido caracterizada, ressaltando-se, por diferentes níveis de desenvolvimento institucional. Alguns sistemas estão mais desenvolvidos como o Sistema Único de Assistência Social ou o Sistema Nacional de Cultura, que será discutido na próxima seção. A figura 1 acima ilustra a arquitetura básica dos sistemas nacionais não-vinculatórios de políticas públicas.

2.1. Sistema Nacional de Cultura

As últimas duas décadas testemunhou uma mudança na lógica da política cultural brasileira, que passa a compreender a cultura como setor estratégico, estabelecendo, dessa forma, novas diretrizes para a área, observando as opiniões dos três níveis de governo e da sociedade civil (Matos, 2014). Essa nova compreensão das políticas culturais deu origem à criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

O SNC é um dos sistemas nacionais não-vinculatórios mais desenvolvidos, apesar da sua efetiva institucionalização ter ocorrido apenas em 2012, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 71. Um dos primeiros marcos no processo de implementação do SNC foi a criação, em 2003, da Secretaria de Articulação Institucional e de Difusão Cultural, reformulada, em 2004, como Secretaria de Articulação Institucional (SAI), quando assume o encargo de implementar o SNC. Em 2005, com o decreto nº 5.520, cria-se o Sistema de Cultura Federal e o Conselho Nacional de Política Cultural.

A Emenda Constitucional nº 48, também promulgada em 2005, cria o Plano Nacional de Cultura (PNC), que derivaria no Projeto de Lei nº 6.835/2006, transformado em lei em 2010 (Lei Ordinária nº 12.343/2010). Apesar da Secretaria de Políticas Culturais (SPC) ter



historicamente conduzido o PNC, a SAI, a partir de 2012, assume a responsabilidade de apoiar estados e municípios na elaboração de seus planos locais de cultura. Registre-se, adicionalmente, que após a reforma administrativa que ocorre no Ministério da Cultura em 2016 (Decreto nº 8.837/2016), a SPC e a SAI são fundidas, dando lugar à Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional (Rocha, 2018).

Em conformidade com o desenho institucional básico dos sistemas nacionais, o SNC passa a operar com uma estrutura colaborativa, democrática e participativa, interligando o governo central, os governos estaduais e municipais e a sociedade civil. A adesão ao SNC ocorreria por meio de acordos de cooperação entre o Ministério da Cultura e os governos municipais, responsáveis pela organização de seus sistemas locais de cultura. A integração dos municípios ocorre em fases: *i)* adesão voluntária ao SNC; *ii)* publicação de lei municipal criando o sistema local de cultura; e *iii)* efetiva implementação das ferramentas e instrumentos institucionais do sistema.

Como pode ser verificado na tabela 1, o SNC, em 2016, contava com 2.236 municípios, correspondendo a 64% do total de municípios brasileiros e a cerca de 99 milhões de habitantes.

Tabela 1. Sistema Nacional de Cultura: municípios e população coberta

Ano	Municípios	População Coberta
2012	37	2.337.354
2013	1.238	81.965.570
2014	646	26.128.157
2015	251	21.602.507
2016	64	5.563.248
Total	2.236	137.596.836

Fonte: <http://www.cultura.gov.br/snc>

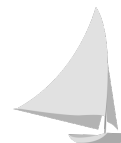
Elaboração Própria

Como afirmado, os sistemas nacionais não-vinculatórios de políticas públicas, ao menos em princípio, permitem uma equalização de interesses entre atores políticos nacionais e subnacionais, incluindo, ainda, a burocracia envolvida e a sociedade civil. Adicionalmente, os sistemas nacionais oferecem maior segurança e maiores garantias aos gestores públicos diretamente envolvidos na provisão de bens e serviços públicos, sobretudo nas jurisdições municipais.

Municípios com maiores capacidades de governo teriam, outrossim, ainda mais incentivos para aderir a tais sistemas, pois o conjunto de regras, contrapartidas e procedimentos introduzidos reduziria incertezas sobre o comportamento dos atores políticos do executivo federal, que passariam a ter menor grau de liberdade na alocação dos fundos disponíveis. A implementação de sistemas nacionais de políticas públicas no Brasil permite, portanto, uma fusão das agendas de pesquisa sobre alocação tática de recursos, sobre a institucionalização de políticas públicas no Brasil e sobre a importância das capacidades locais de governo. Essa fusão se desdobrará na hipótese de pesquisa apresentada a seguir.

3. Hipótese de pesquisa, especificação econométrica e variáveis utilizadas

O conjunto de incentivos e procedimentos formais introduzidos pela engenharia institucional dos sistemas nacionais não-vinculatórios permite que se investigue a influência das regras subjacentes aos sistemas no poder discricionário do executivo federal na alocação de recursos. A premissa subjacente é a de que o grau de liberdade na alocação dos recursos dentro dos sistemas nacionais será limitado por características técnicas, o que reduziria a alocação tática condicionada por fatores político-partidários.



Nesse sentido, o principal objetivo desta pesquisa é explorar a influência conjunta das capacidades de governo local e da adesão ao SNC na aprovação de propostas e projetos enviados pelos municípios ao Ministério da Cultura, ou seja:

Hipótese de Pesquisa: *Capacidade de governo e adesão ao Sistema Nacional de Cultura aumentam a probabilidade de aprovação de propostas enviadas ao Ministério da Cultura*

Para o teste da hipótese formulada, utilizar-se-á o seguinte modelo:

$$PA_i = \alpha + \beta_1 CGL_i + \beta_2 SNC_i + \beta_3 CGL * SNC_i + \mu C_i + \varepsilon_i$$

Onde PA é o percentual de propostas aprovadas pelo Ministério da Cultura no ano de 2017. CGL o índice de capacidade de governo local. SNC é a variável *dummy* que indica se o município pertence ao Sistema Nacional de Cultura. *i* refere-se a cada município, e α e ε_i são, respectivamente, a constante e o erro idiossincrático. As estimativas incluirão uma série de controles, C_i , incluindo variáveis políticas.

O quadro 2 apresenta o conjunto de variáveis utilizado e suas respectivas fontes enquanto a quadro 3 detalha o índice de capacidade de governo local elaborado nesta pesquisa.

Quadro 2. Variáveis utilizadas

1. Percentual de propostas aprovadas – SICONV/2017
Propostas aprovadas pelo Ministério da Cultura sobre o total de propostas enviadas
2. Adesão ao Sistema Nacional de Cultura – Ministério da Cultura/2018
3. Capacidade de Governo Local – MUNIC/IBGE; SICONV; STN
4. Controles
Produto Interno Bruto per capita – IBGE/2016; Valor adicionado bruto da Indústria per capita – IBGE/2016; Percentual de Votos Válidos – Fonte: TSE – Eleições 2016; Filiação Partidária do Prefeito (MDB e PT) – Fonte: TSE – Eleições 2016

Para a construção do índice de capacidade de governo local utilizou-se a estrutura conceitual de semelhança familiar (ver Goertz, 2006), compreendendo quatro dimensões de capacidades, quais sejam: 1) capacidade fiscal; 2) capacidade tecnológica; 3) capacidade administrativa; e 4) capacidade burocrática. Cada um desses fatores abrange diferentes arenas, propósitos e conjuntos de atores.



Quadro 3. Índice de Capacidade de Governo Local – Dimensões e indicadores

1. CT - Capacidade Tecnológica – Fonte: IBGE/MUNIC 2015	
Atividades informatizadas	Existência de Cadastro imobiliário; Existência de Planta Genérica de Valores; Existência de Cadastro de ISSQN; Existência de Cadastro e/ou banco de dados de saúde; Existência de Cadastro e/ou banco de dados de educação; Existência de Cadastro e/ou banco de dados de patrimônio; Existência de Controle da execução orçamentária; Existência de Folha de pagamento; Existência de Cadastro e/ou banco de dados de funcionários; Existência de Base cartográfica digitalizada; Existência de Sistema de Informação Geográfica.
	Cálculo: Divisão da soma das variáveis <i>dummies</i> por doze
2. CF - Capacidade Fiscal – Fonte: STN/2016	
Receitas de IPTU, ITBI, ISSQN, Taxas, Contribuição de Melhoria sobre o Total de Receitas Despesas com Legislativo e Pessoal e Encargos Sociais Receitas sobre Receita Total* Investimentos sobre Receita Total	
Cálculo: Média aritmética dos três indicadores <i>* Diferença entre o indicador e a unidade</i>	
3. CB - Capacidade Burocrática – SICONV 2013-2015	
Proposta/Plano de Trabalho Rejeitados sobre o Total de Propostas Enviadas Proposta/Plano de Trabalho Rejeitados por Impedimento técnico sobre o Total de Propostas Enviadas	
Cálculo: Média aritmética dos dois indicadores	
4. CA - Capacidade Administrativa – Fonte: IBGE/MUNIC 2015	
Existência de Plano Diretor; Existência de Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo; Existência de Cadastro imobiliário; Existência de Planta Genérica de Valores; Existência de Cadastro de ISSQN; O município faz parte de consórcio público na área de Educação; O município faz parte de consórcio público na área de Saúde; O município faz parte de consórcio público na área de Assistência social; O município faz parte de consórcio público na área de Turismo; O município faz parte de consórcio público na área de Cultura; O município faz parte de consórcio público na área de Habitação; O município faz parte de consórcio público na área de Meio ambiente; O município faz parte de consórcio público na área de Transporte; O município faz parte de consórcio público na área de Desenvolvimento urbano; O município faz parte de consórcio público na área de Saneamento básico; O município faz parte de consórcio público na área de Gestão das águas; O município faz parte de consórcio público na área de Manejo de resíduos sólidos.	
Cálculo: Divisão da soma das variáveis <i>dummies</i> por dezessete	

Segundo Goertz (2006), na estrutura conceitual de tipo semelhança familiar, nenhuma dimensão é necessária para que um caso seja incluído na amostra da pesquisa, ou seja, parte-se do princípio que são várias as maneiras de um município combinar habilidades e tipos de capacidade. Por esse motivo, as dimensões do conceito de capacidade de governo local aqui construído, de acordo com a estrutura de semelhança familiar, foram agregadas de forma aditiva, e não multiplicativa, permitindo-se, assim, que a ausência de uma dimensão fosse compensada pela presença de outras (Goertz, 2006: 39-44).

4. Resultados

Dada a estratégia empírica e a hipótese delineada na seção anterior, apresenta-se, na tabela 2, algumas características básicas da amostra utilizada. É possível observar, inicialmente, que a amalgamação das diferentes bases de informação disponíveis reduziu o tamanho da amostra utilizada para 5.162 municípios, sendo 2.070 integrantes, em 2016, do SNC. Desses municípios, 235 eram comandados pelo PT (104 membros do SNC) e 980 pelo MDB (382 membros do SNC).



Tabela 2: Características da Amostra Utilizada

Filiação Partidária dos Prefeitos	Prefeituras	SNC	Propostas Aprovadas
PT	235	104	18
MDB	980	382	51
Outros Partidos	3,947	1,584	185
Total	5,162	2,070	254

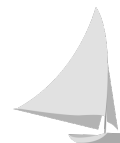
A fim de encontrar suporte empírico para a hipótese deste trabalho, quatro modelos logísticos (*logit*) foram estimados. No primeiro modelo, apenas as variáveis de controle não partidárias foram consideradas, enquanto que no segundo modelo, foram incluídas o índice de capacidade de governo local e a variável *dummy* da adesão dos municípios ao SNC. Observa-se, conforme o esperado, associações positivas (estatisticamente significantes a 1%) tanto do índice de capacidade local quanto da adesão ao SNC. Esses resultados se mantêm após a inclusão das variáveis partidárias – filiação ao MDB e ao PT (modelo 3). Ressalte-se, nesse caso, a ausência de associação entre alinhamento partidário e a probabilidade de aprovação de propostas e projetos pelo Ministério da Cultura, dado que, *ceteris paribus*, tal probabilidade é maior para prefeitos filiados ao PT.

Tabela 3. Resultados dos modelos

Modelos	(1) Logit	(2) Logit	(3) Logit	(4) Logit
PIBPC	0.0160*** (0.00434)	0.0135*** (0.00467)	0.0139*** (0.00467)	0.0136*** (0.00471)
VAINDPC	-0.0245** (0.0103)	-0.0271** (0.0120)	-0.0272** (0.0120)	-0.0274** (0.0122)
VV	-0.00778 (0.00542)	-0.00640 (0.00537)	-0.00610 (0.00538)	-0.00601 (0.00539)
MDB			0.127 (0.164)	0.126 (0.164)
PT			0.508* (0.260)	0.513** (0.260)
SNC		0.862*** (0.135)	0.859*** (0.135)	-0.933 (0.950)
CGL		0.640*** (0.233)	0.641*** (0.233)	0.143 (0.349)
SNC*CGL				0.824* (0.434)
UFs	sim	sim	sim	sim
Constante	-2.199*** (0.362)	-3.859*** (0.560)	-3.934*** (0.562)	-2.877*** (0.776)
Observações	5,162	5,162	5,162	5,162

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1



No modelo 4, com a inclusão do efeito conjunto das duas principais variáveis de interesse desta pesquisa, percebe-se que, isoladas, CGL e SNC não mais afetam a probabilidade de aprovação de propostas. Por outro lado, e de acordo com o pressuposto neste trabalho, a interação dessas duas variáveis (municípios membros do SNC e com alta capacidade de governo) se associa positivamente com a probabilidade de ter tido projetos aprovados em 2017 (com coeficientes estatisticamente significantes a 10%). Nessa última especificação, a probabilidade de ter projetos aprovados por prefeituras comandadas pelo PT continua positiva e significativa. Há evidências, portanto, de que, para a aprovação de projetos e propostas, não basta fazer parte do SNC, é importante que as prefeituras contem com governos capazes.

Tais resultados, se não confirmam integralmente as expectativas originais desta pesquisa, dada a perda de significância das variáveis CGL e SNC no modelo geral, fornecem, todavia, indícios relevantes da pertinência da análise da institucionalização de políticas públicas e das capacidades governamentais na alocação de recursos do governo federal.

5. Considerações Finais

Diversos autores vêm se dedicando à elaboração de estudos quantitativos sobre a relação existente entre alinhamento partidário e alocação de recursos intergovernamentais. Defendeu-se, aqui, a inclusão do conceito de capacidade de governo local e da criação de sistemas nacionais de políticas públicas nessa linha de pesquisa, denominada por diversos autores de economia política das transferências intergovernamentais.

Os resultados encontrados neste trabalho sugerem que a capacidade de governo e a institucionalização das políticas em nível local não podem ser, de fato, negligenciados. Dois caminhos principais devem ser tomados nas pesquisas futuras.

Em primeiro lugar, emerge a questão do período de tempo utilizado. Considera-se fundamental para trabalhos futuros a necessidade de se trabalhar com séries históricas. Tal procedimento é factível, dado que as informações contidas no SICONV retroagem até o ano de 2008, o que permitiria a inclusão de ao menos dois mandatos completos de prefeitos (2009-2012 e 2013-2016), além da possibilidade de incluir na análise o cronograma de adesões ao Sistema Nacional de Cultura. Em segundo lugar, com uma base de dados que cubra um período de tempo maior, modelos estatísticos mais sofisticados podem ser utilizados, como modelos de painel com efeitos fixos, além de métodos de pareamento para que a amostra de municípios que aderiram ao sistema nacional seja mais similar e comparável com a amostra de municípios que não aderiram ao sistema.

6. Referencias

Arretche, M. (2003). Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência & Saúde Coletiva*, 8(2), 331-345.

Arretche, M. (2008). Governance and Inequality: Taxation, revenues, and spending in Brazilian municipalities. Available at paperroom.ipsa.org.

Arretche, M. (2012). Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Editora FGV.

Barbalho, A. (2014). O Sistema Nacional de Cultura no Governo Dilma: Continuidades e Avanços. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*, 2(2), 188-207.

Filippov, M., Ordeshook, P. C., & Shvetsova, O. (2004). Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions. Cambridge University Press.



Gonçalves, M. T., & Simões, J. M. (2016). A articulação entre os conselhos de políticas culturais dos municípios da baixada fluminense e os elementos do sistema nacional de cultura. In *Anais do Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais*. Available at anaiscbeo.emnuvens.com.br.

De Lima, E. M., & Viana, P. R. N. (2017). As Relações entre o Executivo e o Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro: Considerações sobre a Emenda Constitucional 86/2015. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, 2(2), 199-220.

Ministério da Cultura (2013). *As Metas do Plano Nacional Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura.

Reis, P. F. D. (2014). *Políticas de Cultura a Longo Prazo: Estudo Comparativo entre o Plano Nacional de Cultura do Brasil e da Colômbia*. PhD Thesis at UFBA.

Rocha, S. C. (2018). *Da Imaginação à Constituição: a trajetória do Sistema Nacional de Cultura de 2002 a 2016*.

Rubim, A. A. C. (2007). *Políticas públicas de cultura no Brasil e na Bahia. I Encontro de Dirigentes Municipais de Cultura do Estado da Bahia*.

Smedby, N., & Quitzau, M. B. (2016). Municipal governance and sustainability: The role of local governments in promoting transitions. *Environmental Policy and Governance*, 26(5), 323-336.

Souza, C. (1996). Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em perspectiva*, 10(3), 38-52.

Souza, C. (2002). Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência & Saúde Coletiva*, 7(3), 431-442.

Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de sociologia e política*, 24(24), 105-122.

Souza C., & Fontanelli, F. (2015). *Centralização, Orçamento e Federação: Sistemas Nacionais de Políticas Públicas*. Relatório de Pesquisa. FGV-EBAPE.

Stepan, A. (2005). Federalism and democracy: Beyond the US model. In *Theories of federalism: A reader* (pp. 255-268). Palgrave Macmillan, New York.

Terman, J. N., & Feiock, R. C. (2014). Improving outcomes in fiscal federalism: Local political leadership and administrative capacity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1059-1080.

Ziblatt, D. (2006). *Structuring the state: the formation of Italy and Germany and the puzzle of federalism*. Princeton University Press.