

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas**  
**Programa de Pós-graduação em Ciência Política**

Laura Cecília Rodrigues Reis

**DESVENDANDO A LÓGICA DA EXPANSÃO DO PROGRAMA UAI**  
**COMPARTILHA ENTRE OS MUNICÍPIOS MINEIROS**

Belo Horizonte

2025

Laura Cecília Rodrigues Reis

**DESVENDANDO A LÓGICA DA EXPANSÃO DO PROGRAMA UAI  
COMPARTILHA ENTRE OS MUNICÍPIOS MINEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Orientador: José Ângelo Machado

Belo Horizonte

2025

320            Reis, Laura Cecília Rodrigues.  
R375d            Desvendando a lógica da expansão do Programa UAI compartilha  
2025            entre os municípios mineiros [recurso eletrônico] / Laura Cecília  
Rodrigues Reis. - 2025.  
                  1 recurso online (107 f. : il.): pdf  
                  Orientador: José Ângelo Machado.

                  Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  
                  Inclui bibliografia.

                  1. Ciência política – Teses. 2. Serviços de utilidade pública –  
Minas Gerais - Teses. 3. Federalismo – Teses. 4. Políticas públicas -  
Teses. I. Machado, José Ângelo. II. Universidade Federal de Minas  
Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

**ATA 08ª/2025 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA LAURA CECÍLIA RODRIGUES REIS**

Realizou-se, no dia 22 de agosto de 2025, às 14:00 horas, na sala 3025, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da dissertação, intitulada "DESVENDANDO A LÓGICA DA EXPANSÃO DO PROGRAMA UAI COMPARTILHA ENTRE OS MUNICÍPIOS MINEIROS", elaborada e apresentada por LAURA CECÍLIA RODRIGUES REIS - número de registro 2023661719, graduada no curso de ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. José Ângelo Machado - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Paulo Ricardo Diniz Filho (DCP/UFMG), Prof. Marcos Arcanjo de Assis (FJP). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 22 de agosto de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Jose Angelo Machado, Professor do Magistério Superior**, em 22/08/2025, às 21:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Ricardo Diniz Filho, Professor do Magistério Superior**, em 31/08/2025, às 18:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Arcanjo de Assis, Membro**, em 29/09/2025, às 19:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4479728** e o código CRC **D025D121**.

## AGRADECIMENTOS

A entrega dessa dissertação marca a conclusão de um mestrado que foi muito sonhado por mim. Sinto-me profundamente grata por concluir mais essa etapa e por todas as pessoas que foram fundamentais nesse processo.

Agradeço de coração a toda a minha família pelo apoio. É importante demais saber que tenho eles torcendo por mim. Agradeço em especial aos meus pais por terem sempre acreditado e apostado no caminho da educação para mim e meus irmãos – sei que vem daí meu gosto pelo estudo.

Ao meu companheiro, Joelson, muito obrigada por ter sido um dos meus maiores incentivadores, me encorajando desde o processo seletivo. Agradeço por todo o carinho e por ter sido também um grande cúmplice intelectual, compartilhando comigo seus aprendizados sobre escrita acadêmica e metodologias quantitativas.

Agradeço aos meus colegas de trabalho por *compartilharem* comigo não só os desafios do dia a dia, mas também o orgulho do que fazemos e o desejo de fazer sempre melhor por Minas Gerais. Débora, Roberth, Duda e Estevão, obrigada pela parceria e amizade! Aos meus chefes, Diniz, Izabela e Marina, agradeço por acreditarem na importância dessa etapa para minha trajetória profissional. Sem esse apoio, não teria sido possível conciliar o mestrado com a rotina de trabalho.

Aos meus amigos, agradeço pelo carinho, suporte e por serem compreensivo com as minhas ausências. Espero que agora seja o momento de me fazer mais presente. Agradeço também à minha psicóloga, Tatiana, por não me deixar minimizar a importância de um mestrado e por ter me incentivado a “deixar os dados falarem”, para descobrir onde a dissertação me levaria — e não o contrário.

Ao meu orientador José Ângelo, agradeço pela generosidade e tranquilidade ao longo do processo de orientação. Obrigada por demonstrar interesse genuíno pelo meu tema, por estar sempre disponível e atento, mas também por me dar liberdade para fazer minhas próprias escolhas. Desejo que outros pós-graduandos também tenham a sorte de encontrar orientadores assim.

Agradeço ao Mauro, que, a convite do meu orientador, deu valiosas contribuições para esse trabalho, especialmente me ajudando organizar meu raciocínio na parte empírica. Agradeço, por fim, aos membros da banca pela leitura atenta e por aceitarem o convite para compor este momento importante.

*“Num País com tantas carências sociais e fragilidades do Poder público, o federalismo tem de ser uma alavanca para o sucesso das políticas públicas, e não mais um dos vários obstáculos à boa governança que emperram a modernização da gestão pública.”*  
(Abrucio e Franzese, 2007, p. 17)

## RESUMO

Esta dissertação analisa a expansão do Programa UAI Compartilha, política do Governo de Minas Gerais que busca ampliar o número de Unidades de Atendimento Integrado (UAIs) no território mineiro por meio de parceria com os municípios. As UAIs são as Centrais de Atendimento Integrado mineiras onde são ofertados serviços essenciais para a cidadania, como emissão de documentos e requerimento de benefícios. Desde sua criação, as UAIs passaram por diversas transformações até chegarem ao modelo mais recente de gestão compartilhada com os municípios. O Programa UAI Compartilha consiste, portanto, em um processo de descentralização de uma política pública caracterizado pela alta padronização, baixa indução e livre adesão dos municípios, se assemelhando ao modelo privado de franquias em que o Estado se comporta como uma matriz franqueadora e os municípios como franqueados, avaliando a conveniência em participar do Programa e assumindo a responsabilidade pela maior parte do financiamento e implementação da política. Não havendo restrições para participação dos municípios nessa iniciativa, a presente pesquisa busca identificar, portanto, fatores que influenciam a adesão, formalização de convênios e inauguração das unidades. Utilizou-se abordagem quantitativa, com análise estatística de dados dos municípios mineiros. Os resultados encontrados apontam que o nível de desenvolvimento municipal, autonomia fiscal, tamanho populacional, PIB per capita, hierarquia urbana e existência prévia do serviço de emissão da carteira de identidade favorecem o avanço nas etapas do Programa. Em contrapartida, não foram encontradas associações estatisticamente significativas para hipóteses de caráter político-partidário. Dentre as hipóteses que partiam da premissa da necessidade da política pública, apenas uma se confirmou parcialmente.

Palavras-chave: Unidade de Atendimento Integrado; Relações Intergovernamentais; Políticas Públicas

## **ABSTRACT**

This dissertation analyzes the expansion of the UAI Compartilha Program, a policy of the Government of Minas Gerais aimed at increasing the number of Unidades de Atendimento Integrado (UAIs) across the state through partnerships with municipalities. UAIs are Minas Gerais' integrated service centers that provide essential citizenship services, such as issuing documents and processing benefits. Since their creation, UAIs have undergone several transformations, culminating in the most recent model of shared management with municipalities. The UAI Compartilha Program is thus a decentralization process of a public policy characterized by high standardization, low inducement, and voluntary municipal participation. It resembles the private franchise model, in which the state acts as the franchisor and the municipalities as franchisees — evaluating the convenience of participating in the program and taking responsibility for most of its funding and implementation. As there are no restrictions on municipal participation in this initiative, the present study seeks to identify factors that influence adherence to the program, the formalization of agreements, and the inauguration of units. A quantitative approach was adopted, using statistical analysis of data from municipalities in Minas Gerais. The results indicate that municipal development level, fiscal autonomy, population size, per capita GDP, urban hierarchy, and the prior existence of identity document services favor progress through the program's stages. In contrast, no statistically significant associations were found for hypotheses related to political-party alignment. Among the hypotheses based on the premise of public policy need, only one was partially confirmed.

**Keywords:** Integrated Service Unit; Intergovernmental Relations; Public Policy

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CAI - Central de Atendimento Integrado  
CEAC - Centro de Atendimento ao Cidadão  
CF - Constituição Federal  
CIN - Carteira de Identidade Nacional  
CIPTEA - Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista  
COEF- Coeficiente de Eficiência  
FEPDC - Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor  
Firjan - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro  
FPM - Fundo de Participação dos Município  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDHM- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IFDM - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal  
IFGF - Índice Firjan de Gestão Fiscal  
IIMG - Instituto de Identificação de Minas Gerais  
IVS - Índice de Vulnerabilidade Social  
MARE - Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado  
MGAI - Modelo de Gestão de Atendimento Integrado  
MGS - Minas Gerais Administração e Serviços S.A.  
PAC - Pronto Atendimento ao Cidadão  
PDRAE - Plano Diretor de Reforma Administrativa de Estado  
PIB - Produto Interno Bruto  
PPP - Parceria Público-Privada  
Procon - Programa de Proteção e Defesa do Consumidor  
PSIU - Postos de Serviços Integrados Urbano  
RIG - Relações Intergovernamentais  
SAC - Serviço de Atendimento ao Cidadão  
SACI - Serviço de Atendimento ao Cidadão  
SEGOV - Secretária de Estado de Governo  
Sedru-MG - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Estado de Minas Gerais

Seplag-MG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

TSE- Tribunal Superior Eleitoral

UAI - Unidades de Atendimento Integrado

VPA Valor Por Atendimento

## SUMÁRIO

1.	Introdução .....	12
2.	Relações intergovernamentais e os desafios da expansão de políticas públicas em contextos federativos .....	19
2.1.	Relações integovernamentais e federalismo no contexto brasileiro .....	19
2.2.	Sistema federativo no brasil pós Constituição Federal de 1988 .....	21
2.3.	Descentralização e expansão de políticas públicas.....	23
3.	Do surgimento do modelo de atendimento integrado no Brasil até a criação do Programa UAI Compartilha .....	28
3.1.	Centrais de Atendimento Integrado no Brasil .....	28
3.2.	PSIU .....	31
3.3.	UAI.....	35
3.3.1.	UAI – Modelo de gestão direta .....	38
3.3.2.	UAI – Modelo de PPP .....	40
3.3.3.	UAI Compartilha – Modelo de parceria com os municípios .....	44
3.4.	Problema de pesquisa .....	56
4.	Metodologia .....	58
4.3.	Hipóteses.....	58
4.3.1.	H1 – Alinhamento político-partidário.....	58
4.3.2.	H2 – Polarização política .....	60
4.3.3.	H3 – Desenvolvimento municipal.....	61
4.3.4.	H4 – Existência prévia do serviço.....	62
4.3.5.	H5 – Distância até a UAI mais próxima .....	63
4.3.6.	H6 – Hierarquia urbana.....	64
4.3.7.	H7 - Tamanho populacional.....	65
4.3.8.	H8 – Autonomia fiscal.....	67
4.3.9.	H9– PIB per capta .....	68

4.4.	Variáveis explicativas.....	69
4.5.	Variáveis respostas .....	69
4.6.	Estratégia metodológica .....	71
5.	Resultados.....	73
5.1.	Resultado dos testes estatísticos .....	73
5.2.	Discussão dos resultados por hipótese .....	74
5.2.1.	H1 - Alinhamento político-partidário.....	74
5.2.2.	H2 - Polarização política .....	76
5.2.3.	H3 – Desenvolvimento municipal.....	77
5.2.4.	H4 - Existência prévia do serviço.....	80
5.2.5.	H5 – Distância até a UAI mais próxima .....	84
5.2.6.	H6 – Hierarquia urbana.....	85
5.2.7.	H7 – Tamanho populacional .....	89
5.2.8.	H8 – Autonomia Fiscal.....	93
5.2.9.	H9 - PIB per capita .....	95
5.3.	Síntese da discussão de resultados .....	96
6.	Conclusão.....	99
	Referências .....	103

## 1. INTRODUÇÃO

Mudanças nos arranjos federativos das políticas públicas podem ter efeitos significativos na qualidade dos serviços ofertados, bem como na redução (ou ampliação) das desigualdades territoriais. Assim, novas agendas de pesquisa têm se debruçado sobre as mudanças decorrentes do processo de descentralização e seus impactos sobre como os governos centrais e subnacionais se articulam na produção dessas políticas. Tem se tornado cada vez mais notória a importância de se compreender os mecanismos de coordenação federativa construídos nos ambientes de descentralização de políticas públicas e suas variáveis político-institucionais, além de se identificar estratégias adotadas que criam novas dinâmicas governamentais (JACCOUD, 2023).

As temáticas desse campo de pesquisa se aplicam diretamente à política pública que orienta a atuação das Unidades de Atendimento Integrado (UAI) em Minas Gerais. Essa política estadual vem passando por um processo de descentralização territorial por meio do Programa UAI Compartilha, que busca ampliar a rede UAI por meio de convênios com municípios mineiros, seja por meio de prefeituras ou câmaras municipais. A análise da participação dos municípios em programas estaduais como o UAI Compartilha permite compreender dinâmicas centrais do federalismo brasileiro, como a cooperação entre entes federados, a influência de fatores políticos, institucionais e socioeconômicos nas decisões locais e os desafios inerentes à descentralização de políticas públicas.

As UAIs são Centrais de Atendimento Integrado<sup>1</sup> que ofertam, em um mesmo espaço, serviços públicos essenciais para cidadania, como emissão de Carteira de Identidade, serviços de habilitação e veículos, seguro desemprego, intermediação de

---

<sup>1</sup> Diversos termos são empregados para denominar de maneira genérica as centrais de atendimento integrado de serviços públicos. Dentre esses termos, um dos mais empregados é *Centrais de Atendimento Integrado* (CAI) (OLIVEIRA, 2014) (ARAÚJO, 2018) (REIS et al, 2022a), mas também são utilizados os termos Serviço de Atendimento Integrado ao Cidadão (SAC) (BRASIL, 1998), ou *Unidades de Atendimento Integrado* (LABANCA, 2010) (BRASIL, 2002). Nessa dissertação será adotaremos o termo Centrais de Atendimento Integrado quando estivermos nos referindo de forma genérica às centrais que adotam esse modelo de atendimento. O termo Unidade de Atendimento Integrado (UAI) será empregado apenas para se referir ao modelo de CAI adotado atualmente no estado de Minas Gerais.

mão de obra, dentre outros. Nessas unidades são reunidos serviços de órgãos federais, estaduais e municipais na busca por garantir a padronização, qualidade e eficiência nos atendimentos realizados.

A política pública estadual para as UAIs é baseada no modelo internacional denominado *one stop shopping*, que adota a premissa de que todas as demandas de um cliente devam ser concluídas em um único contato (OLIVEIRA, 2014) (ARAÚJO, 2018). As UAIs foram criadas em 2008 em substituição aos antigos Postos de Serviços Integrados Urbano (PSIU) que, por sua vez, foram fruto de uma iniciativa do governo federal na década de 1990 para incentivar a criação de Centrais de Atendimento Integrado por todos os entes estaduais (ARAÚJO, 2018).

Como será detalhado ao longo dessa dissertação, existem atualmente três modelos de UAIs. O primeiro deles é o modelo de gestão direta em que a manutenção, operação e gestão das unidades é feita diretamente pelo Governo do Estado, mais especificamente pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag-MG). O segundo modelo é o de gestão por Parceria Público-Privada (PPP), em que uma empresa vencedora de processo de concessão pública se responsabiliza pela manutenção, operação e gestão das UAIs por período de tempo determinado. Por fim, o terceiro e mais recente modelo e que será objeto dessa pesquisa, é o modelo de gestão compartilhada entre estado e municípios.

Esse terceiro modelo de gestão foi instituído em 2019 por meio do Programa UAI Compartilha, que tem viabilizado a abertura de novas UAIs que são implantadas e geridas por meio de parcerias entre o Governo do Estado e os governos municipais. Nesse modelo, os municípios assumem parte significativa do financiamento da estrutura da UAI, incluindo a disponibilização do imóvel e a alocação da equipe de atendimento. Ao Estado, por sua vez, compete garantir a padronização do atendimento, o compartilhamento da expertise adquirida ao longo dos anos de existência dessa política pública bem-sucedida, a oferta dos sistemas tecnológicos, a articulação com os órgãos prestadores de serviço, o monitoramento de indicadores, além do suporte necessário à operação das unidades.

Em suma, o Programa UAI Compartilha consiste em uma estratégia de descentralização vertical, do Estado de Minas Gerais para os municípios mineiros, da política pública das UAIs. O Programa se caracteriza pela alta padronização, baixa indução e livre adesão dos municípios interessados. A alta padronização está relacionada ao fato de todas as unidades seguirem o mesmo modelo de layout,

mobiliários, equipamentos, sinalização visual e padrão de atendimento. A baixa indução está relacionada à escassez de mecanismos de coordenação financeiros ou coercitivos, que obriguem ou incentivem os municípios a aderir ao Programa. A livre adesão se refere à ausência de restrições para os municípios participarem do Programa, sendo que qualquer município que ainda não possua uma UAI é apto a participar do Programa.

O Programa foi criado e, até o momento de escrita dessa dissertação, exclusivamente executado pelo governo de Romeu Zema do Partido Novo. Como uma iniciativa própria do Partido Novo, o UAI Compartilha incorpora na sua forma de funcionamento princípios da gestão privada fazendo com que o Programa se assemelhe ao modelo privado de franquias em que o Estado seria como uma matriz franqueadora e os municípios como franqueados. Valores liberais característicos do Novo se evidenciam no Programa a medida em que aspectos como a autonomia decisória e a meritocracia municipal orientam sua estruturação.

Um dado que chama atenção é o fato de que, embora a maior parte dos municípios mineiros estejam apta a participar — por ainda não contar com uma unidade da UAI em seu território no ano de criação do Programa —, apenas uma parcela reduzida chegou a formalizar a adesão. Esse padrão de seletividade se mantém nas etapas seguintes: entre os municípios que aderiram ao Programa, apenas parte avançou até a fase de assinatura do convênio, e um número ainda menor conseguiu efetivamente inaugurar uma unidade. Desde que se iniciou em 2019 até o início da escrita dessa dissertação<sup>2</sup>, dos 824 municípios inicialmente aptos, apenas 95 iniciaram o processo de adesão; desses, 37 assinaram o convênio e, por fim, somente 16 chegaram à etapa de inauguração<sup>3</sup>.

Esse contexto dá origem a importantes questionamentos analíticos: se não há restrição para participar do Programa, por que alguns municípios demonstram interesses e outros não? Dos municípios que concluem a manifestação de adesão, por que somente parte deles chegam a assinar o convênio e só uma parte,

---

<sup>2</sup> Foi adotado como corte para o trabalho empírico o dia 06 de julho de 2024, data em que se iniciaram as restrições eleitorais relativas à inauguração de obras e estabelecimentos públicos de acordo com a Resolução TSE/MG nº 23.738, de 27 de fevereiro de 2024, e com a Resolução Conjunta SEGOV/SEC-GERAL/AGE, nº 1 de 4 de março de 2024.

<sup>3</sup> Como será melhor detalhada ao longo dessa dissertação, a UAI Aeroporto de Confins e UAI Ipanema, apesar de serem classificadas como unidades do tipo Compartilha, serão consideradas outliers para essa pesquisa e não foram contabilizadas nesse número de 16 unidades inauguradas a partir do Programa.

ainda menor, de fato chega à inauguração? Aspectos econômicos, geográficos, políticos seriam capazes de explicar esse processo?

A partir dessas questões, esta dissertação propõe-se a responder à seguinte pergunta de pesquisa: *quais fatores explicam o processo de expansão do Programa UAI Compartilha entre os municípios mineiros, considerando suas diferentes fases — adesão, assinatura do convênio e inauguração?* Busca-se, com isso, construir uma compreensão sobre a direcionalidade assumida por essa política pública em sua estratégia de descentralização para os municípios, especialmente diante da elevada heterogeneidade municipal no Estado de Minas Gerais.

Para responder à pergunta de pesquisa foram formuladas hipóteses que consideram dimensões políticas, institucionais, territoriais e sociodemográficas. As variáveis testadas envolvem, por exemplo, o alinhamento político entre os governos municipal e estadual, o porte populacional do município, o nível de desenvolvimento local, a existência prévia do serviço de emissão da carteira de identidade, entre outras.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa de abordagem quantitativa. Foram aplicados testes estatísticos para verificar a associação entre variáveis explicativas e cada uma das etapas do Programa — adesão, assinatura de convênio e inauguração da UAI. A unidade de análise é o município, e os dados utilizados são provenientes de bases de gestão do governo estadual e de fontes públicas, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O processo de descentralização das UAIs por meio do Programa UAI Compartilha será discutido nessa dissertação a partir do campo da Ciência Política, tendo como base para sua fundamentação teórica a literatura a respeito do federalismo e das relações intergovernamentais (RIG) no Brasil para produção de políticas públicas. Destaca-se, nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 (CF 1988) como um importante marco para o atual arranjo federativo e todas as alterações sociais e institucionais que ocorreram desde então.

Nas últimas décadas, observou-se um crescimento das demandas sociais por serviços públicos, ao mesmo tempo em que as relações intergovernamentais se tornaram mais complexas. Diante desse cenário, os entes da federação passaram a ser cada vez mais interdependentes, e a articulação entre eles tornou-se fundamental para o atendimento das necessidades dos cidadãos e usuários dos serviços públicos (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Nesse contexto, estudar as relações federativas

tornou-se essencial para compreender de que forma as políticas públicas são formuladas e implementadas. Analisar as interações estabelecidas entre os diferentes níveis de governo envolvidos em uma política pública é, portanto, uma etapa indispensável para seu aprimoramento em termos de qualidade e eficiência (ARRETCHE, 2002).

O objetivo geral desta dissertação é analisar os fatores que influenciam a expansão do Programa UAI Compartilha pelos municípios de Minas Gerais. Especificamente, busca-se: apresentar o referencial teórico que fundamenta a análise das relações federativas, da descentralização e da expansão de políticas públicas; resgatar o histórico da política pública das UAIs em Minas Gerais, contextualizando a criação do modelo UAI Compartilha a partir das experiências anteriores; explicitar o desenho metodológico da pesquisa, analisar e discutir os resultados empíricos obtidos, buscando compreender os fatores que influenciam a participação dos municípios nas diferentes fases do Programa e identificar direcionalidades presente no processo de expansão das UAIs pelo Estado de Minas Gerais.

No que se refere à relevância acadêmica dessa pesquisa, o estudo do Programa UAI Compartilha se destaca por investigar um processo de descentralização de política pública que ocorre do nível estadual para o nível municipal, enquanto o mais recorrente de se encontrar na literatura são casos que partem do governo federal para entes subnacionais. Assim, o estudo desse Programa poderá contribuir para o aprofundamento da discussão a respeito das relações estabelecidas entre estados e municípios na implantação de políticas públicas formuladas no nível provincial.

Essa dissertação também tem o potencial de agregar novas contribuições ao estudo das RIG para produção de políticas públicas, na medida em que investiga um processo de descentralização caracterizado por uma alta padronização e baixa indução. Seu objeto difere, portanto, daqueles abordados por estudos que trataram de políticas e programas implementados em contextos institucionais com presença de instrumentos de coordenação robustos - como a coerção legal ou transferências financeiras condicionadas, também exaustivamente tratados na literatura.

Para além da relevância acadêmica, estudar a política pública de Unidades de Atendimento Integrado se justifica pela importância social dos serviços públicos que são prestados nessas unidades, como emissão de documentos e requerimento de benefícios. Muitos desses serviços são a porta de entrada para a conquista da

cidadania e para o acesso a outras políticas públicas. Além disso, se destaca também o número de atendimentos realizados. Mesmo com a recente onda de digitalização de serviços públicos a partir da pandemia de Covid-19 (SANTOS, 2020), as UAIs têm realizado mais de três milhões de atendimentos por ano, segundo dados disponíveis no Portal MG (MINAS GERAIS, 2025a).

O interesse em pesquisar esse Programa também está relacionado ao fato de ser esse um dos Projetos Estratégicos do Governo de Minas Gerais para o atual mandato (2023 – 2026), o que tem despertado o interesse de diversos municípios e tem sido objeto de investimento de recursos públicos municipais. Para implantação de uma UAI por meio do Programa, o parceiro Municipal investe uma média de R\$132.000,00 a cada 10 mil habitantes<sup>4</sup>, sem considerar os valores de custeio a serem empregados posteriormente para manutenção da unidade.

Destaca-se também a importância de se analisar essa política pública a partir da perspectiva da mudança institucional promovida por meio do UAI Compartilha. Se por um lado o Programa pode ser considerado como uma inovação institucional para criação de um novo modelo de implementação da política pública, que tem possibilitado a ampliação da sua rede de serviços em um contexto em que o Estado dificilmente teria condições de fazê-lo de forma isolada, é fundamental compreender que esse novo arranjo federativo da política, ao dar maior protagonismo e responsabilidade para os municípios, cria novas relações e incentivos. Compreender as implicações desse novo arranjo significa, portanto, indicar caminhos para maior eficácia da política e eficiência dos gastos públicos.

Esse trabalho será composto por cinco partes principais, para além dessa Introdução e da Conclusão. A primeira delas apresenta o arcabouço teórico que servirá como base para as análises que serão desenvolvidas nessa dissertação. No capítulo seguinte será apresentado o histórico da política pública das UAIs implementada pelo Governo de Minas Gerais, sendo detalhadas as ações que antecederam essa política e a forma como evoluiu ao longo dos anos, até chegar no modelo UAI Compartilha. Posteriormente haverá o capítulo metodológico que será composto pela apresentação das hipóteses, das variáveis explicativas e das variáveis respostas, além da apresentação e explicação das estratégias metodológicas. Por fim,

---

<sup>4</sup> Dados de gestão estimados pelo governo estadual.

após serem realizados os testes das hipóteses, haverá o capítulo destinado à apresentação e discussão dos resultados encontrados.

## **2. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E OS DESAFIOS DA EXPANSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTOS FEDERATIVOS**

Antes de iniciar a análise do Programa UAI Compartilha, faz-se necessário apresentar o arcabouço teórico que fundamenta as discussões que serão desenvolvidas nesta dissertação. Como a presente pesquisa se propõe a estudar um programa público que envolve articulações e parcerias entre diferentes entes governamentais de dois níveis da federação, esse capítulo se destina a contextualização sobre o funcionamento do federalismo brasileiro e das relações intergovernamentais, com ênfase nos mecanismos que influenciam a descentralização e a expansão de políticas públicas.

Para isso, o capítulo está organizado em três partes. A primeira aborda os fundamentos teóricos sobre federalismo e relações intergovernamentais, situando o tema no contexto brasileiro. Em seguida, discute-se o arranjo federativo estabelecido a partir da Constituição Federal de 1988, destacando seus efeitos sobre a autonomia e as competências dos entes subnacionais. Por fim, apresenta-se o debate sobre descentralização, coordenação e difusão de políticas públicas, com foco nos fatores que podem influenciar a adesão e a implementação de programas e políticas públicas no contexto federativo brasileiro.

### **2.1. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E FEDERALISMO NO CONTEXTO BRASILEIRO**

O estudo das RIG está relacionado à análise do conjunto de relações existentes entre (1) estados nacionais e suas subunidades regionais ou locais, (2) subunidades regionais com as locais, (3) relação entre as subunidades regionais entre si e (4) relação entre as unidades locais. Apesar das RIG serem observadas tanto em estados unitários quanto estados federados, elas ganham uma importância especial no contexto de estados federados (WRIGHT, 1994).

O federalismo pode ser definido como uma forma de organização político-territorial que se caracteriza pela existência de diferentes níveis de governo que são autônomos entre si. O pacto federativo, que estabelece esse tipo de Estado, pode ser compreendido como um tipo de acordo que busca viabilizar o compartilhamento da soberania territorial permitindo que existam dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos cujas relações são de aspecto muito mais contratual do que hierárquico. O propósito é de conciliar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando em uma distribuição de funções e poderes entre os diferentes níveis de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Essa forma de Estado se distingue do Estado Nacional Unitário ao apresentar mais de um nível de governo autônomo atuando sobre o mesmo território e pessoas, mas também se distingue do Estado Confederado ao estabelecer a centralização do poder político em um nível nacional. Em comparação com esses outros dois tipos de Estado, o federalismo ocupa, portanto, um lugar intermediário no que se refere à descentralização do poder político (SOARES; MACHADO, 2018).

O sistema federativo foi implementado no Brasil pela Constituição de 1891, podendo ser considerado uma das mais antigas e permanentes instituições do Brasil republicano que ainda se mantem como um importante alicerce do nosso sistema político (SOUZA, 2023). Historicamente, esse sistema surgiu como resultado de um processo de descentralização de poder do governo central para os estados, em resposta à centralização estabelecida no Império e que regia, até então, o país. Essa primeira experiência de federalismo brasileiro durante a chamada República Velha se caracterizou por um significativo fortalecimento do executivo estadual, o que fez com que os governadores se tornassem atores institucionais com grande poder no plano nacional, dando origem ao que passaria a ser conhecido como Política dos Governadores (SOUZA, 2023).

É importante destacar que, embora o federalismo seja uma das instituições mais antigas do sistema político brasileiro, suas regras passaram por sucessivas reformulações ao longo do tempo, influenciadas pelas sete constituições promulgadas desde a proclamação da República. Essas mudanças refletem diferentes conjunturas político-econômicas e a ampliação das funções atribuídas aos três níveis de governo, o que implicou transformações nas relações intergovernamentais e na distribuição de poder entre os entes federativos (SOUZA, 2023).

Entre esses distintos arranjos, destaca-se o modelo instituído pela CF 1988, que representa um marco decisivo na organização do federalismo brasileiro. A análise do Programa UAI Compartilha exige justamente o entendimento desse arranjo institucional pós-1988, no qual os entes subnacionais ganharam maior autonomia e responsabilidades na formulação e execução de políticas. É sobre esse marco, e suas implicações para a dinâmica intergovernamental contemporânea, que se concentra o foco analítico da próxima seção.

## 2.2. SISTEMA FEDERATIVO NO BRASIL PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Assim como na primeira experiência de federalismo no Brasil de 1891, o federalismo estabelecido pela CF 1988 também pode ser compreendido como um processo de descentralização em contraponto ao autoritarismo do governo militar. A excessiva centralização do regime militar fazia com que as relações intergovernamentais no Brasil se assemelhassem muito mais à de um Estado unitário do que àquelas típicas de uma federação. A exemplo disso, governadores e prefeitos das capitais, além de aproximadamente 150 cidades de médio e grande porte, foram privados de sua autonomia política durante a ditadura militar. Escolhidos formalmente por eleições indiretas e, na prática, nomeados sob o controle da cúpula militar, a autoridade política desses atores não se originava do voto popular (ARRETCHE, 1999).

Havia na década de 1980, no Brasil, a avaliação dominante de que a excessiva centralização decisória do regime militar resultou em ineficiência, corrupção e na falta de participação no processo decisório. Assim, correntes políticas tanto à esquerda quanto à direita defendiam maior descentralização. Nesse contexto, centralização estava associada ao autoritarismo como aspectos característicos da ditadura militar, ao passo que as ideias de democratização, descentralização do processo decisório e eficiência da gestão pública estariam interligadas entre si (ARRETCHE, 2002).

Seguindo essa tendência descentralizadora, a CF 1988 estabeleceu uma federação com três níveis de governo – federal, estadual, municipal – sendo, cada nível, autônomo e independente dos demais no que se refere às suas atribuições e

funções específicas. Isso implica, por exemplo, que prefeitos, como representantes legais do executivo municipal, sejam autoridades autônomas em sua circunscrição (ARRETCHE, 1999).

Ao reconhecer os três entes como pactuantes originários, a CF 1988 fez com que o Brasil se tornasse um caso peculiar de federação, com poucos casos semelhantes no mundo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Na atualidade, a estrutura federal brasileira é composta pela União, 26 estados, Distrito Federal e 5569<sup>5</sup> municípios (SOARES; MACHADO, 2018). A autonomia dos governos regionais e locais é resultado do voto popular direto, da autonomia fiscal e administrativa e, no caso dos estados, de Poder Judiciário e de uma força militar própria (ARRETCHE, 2002).

Com a CF 1988 os municípios passaram a ganhar cada vez mais protagonismo, tanto no que se refere às suas atribuições quanto na sua participação no bolo tributário. O governo federal, embora tenha perdido receitas tributárias com a nova Constituição, reagiu de modo a recuperar essas perdas, seja por meio do aumento das alíquotas de impostos e contribuições não partilhados com os estados; seja pela criação de novos impostos e de novas receitas; ou, ainda, pela extinção de alguns impostos de competência dos entes subnacionais (SOUZA, 2023).

Diferentemente dos municípios que ganharam protagonismo e do governo federal que conseguiu recuperar suas perdas financeiras, desde a CF 1988 os Estados têm perdido espaço na implementação de políticas públicas, na partilha do bolo tributário e nas capacidades de coordenação dos municípios. Em oposição à República Velha, que se caracterizou por um fortalecimento exacerbado dos estados, desde a Era Vargas eles têm sido os *elos mais fracos da cadeia federativa*, como caracteriza Souza (2023).

No âmbito das políticas públicas, a CF estabeleceu competências privativas e concorrentes para os entes federativos. Áreas de grande importância, como saúde, educação, assistência social e saneamento básico, foram atribuídas aos três níveis de governo, implicando em uma necessidade cada vez maior de articulação entre eles. Sendo o federalismo brasileiro caracterizado pela autonomia dos três níveis federativos e pelo extenso conjunto de competências compartilhadas, existem os

---

<sup>5</sup> Número de municípios corrigido considerando a criação do novo município de Boa Esperança do Norte que passou a existir oficialmente a partir de 01 de janeiro de 2024

riscos de omissão ou sobreposição dos diferentes entes da federação na produção de políticas públicas (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

A omissão acontece quando um nível de governo culpa outro por um problema específico sem tomar medidas efetivas para resolvê-lo. A sobreposição ocorre quando diferentes esferas de governo implementam iniciativas de políticas públicas simultaneamente, sem integração entre eles ou até mesmo em direções opostas. Isso pode levar à subutilização dos recursos públicos e à obtenção de resultados menos eficazes (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

As RIG tem ganhado lugar central para análise de políticas públicas no Brasil nas últimas décadas em um contexto marcado por compromissos constitucionais com a universalização dos serviços públicos, pelo estabelecimento da autonomia política, pelas competências compartilhadas, além da tendência descentralizadora, que ampliou as responsabilidades e recursos dos entes subnacionais. Por meio dessa agenda de pesquisa tem-se buscado ampliar o conhecimento de como escapar dos riscos inerentes ao federalismo e avançar em arranjos institucionais que favoreçam a negociação e colaboração governamental (JACCOUD, 2023).

O Programa UAI Compartilha, ao propor a expansão de serviços públicos estaduais por meio de parcerias com os municípios, constitui um exemplo concreto dessa dinâmica, ao mesmo tempo em que revela os desafios envolvidos na articulação entre entes federativos em contextos marcados por assimetrias institucionais e fiscais. Nesse sentido, a próxima seção discutirá com maior profundidade os processos de descentralização e os fatores que explicam a expansão de políticas públicas em contextos federativos, com destaque para os mecanismos de coordenação e os padrões de adesão voluntária por parte dos entes subnacionais.

### 2.3. DESCENTRALIZAÇÃO E EXPANSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tobar (1991 apud SOARES; MACHADO, 2018) distingue três tipos de descentralização: a (1) descentralização funcional ou horizontal; a (2) descentralização do Estado para sociedade civil; e, por fim, a (3) descentralização territorial ou vertical. A descentralização vertical, presente no Programa UAI Compartilha e que será explorada nessa dissertação, é o tipo de descentralização que

qualifica o federalismo e tem dividido pesquisadores, burocratas e agentes políticos no que se refere ao seu caráter normativo. Existem longínquas divergências sobre o entendimento quanto a ser a descentralização de políticas públicas um ideal a ser perseguido ou algo a ser evitado (SOARES; MACHADO, 2018).

Os processos de descentralização têm sido parte do cenário das políticas brasileiras nas últimas décadas, uma vez que as responsabilidades e os recursos dos entes subnacionais aumentaram a partir da CF de 1988. Independentemente da posição assumida no mencionado debate normativo, é certo que a descentralização acarreta em mudanças no arranjo institucional, no papel desempenhado por cada ente governamental e nas relações de poder entre eles. Portanto, compreender como ocorrem os processos de descentralização e seus efeitos é algo de grande relevância ao campo de estudo de políticas públicas.

No modelo de Estado federativo, os governos subnacionais – por serem dotados de autonomia política e fiscal – assumem responsabilidade pela gestão de políticas públicas por iniciativa própria, por expressa imposição constitucional ou pela livre adesão a um programa proposto por um nível mais abrangente. Não é possível, deste modo, que níveis mais abrangentes de governo imponham seus programas aos níveis menos abrangentes. Os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas para governos de nível menos abrangente devem estabelecer estratégias de indução para obter a adesão de governos locais (ARRETCHE, 1999).

Na adesão a programas formulados por entes de níveis mais abrangentes de governo, os governos subnacionais fazem um cálculo dos custos-benefícios fiscais e políticos da decisão de assumi-los, comparando com os próprios recursos e soluções que possui para desempenhar unilateralmente tais tarefas. Como estados e municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da livre adesão, é necessário que sejam motivados para tal. Assim, o sucesso de um determinado programa que envolva mais de um nível federativo depende, em grande parte, da estrutura de incentivos associada a cada política ou programa em particular (ARRETCHE, 1999).

A operação de instrumentos por um ente ou organização do setor público, com o objetivo de incentivar o alinhamento voluntário ou forçado das demais organizações públicas, é denominada coordenação intergovernamental. Os mecanismos mobilizados para produzir essa coordenação intergovernamental são empregados no

intuito de aumentar a coerência entre as ações dos diferentes atores, reduzindo possíveis redundâncias, lacunas e contradições, dentro e entre políticas públicas (BOUCKAERT, PETERS e VERHOEST, 2010 apud JACCOUD, 2020).

Apesar da coordenação intergovernamental existir em diversos tipos de governo, ela ganha especial relevância no modelo federativo em razão do constante tensionamento entre a autonomia dos níveis subnacionais e a necessidade de se buscar coerência entre diferentes esferas de governo para se alcançar objetivos comuns. Nesse contexto, a independência dos níveis de governo e a descentralização de atribuição são continuamente confrontadas à necessidade de redistributividade e de convergência da ação pública (JACCOUD, 2020).

Existem instrumentos de coordenação que promovem a articulação dos níveis de governo a partir de lógicas, recursos e dinâmicas institucionais variadas. A escolha dos instrumentos depende de uma variedade de fatores como restrições de recursos, pressões políticas e limitações legais, além de considerar objetivos, heranças do passado e lições obtidas com experiências anteriores (JACCOUD, 2020).

Hood (1983, 2007 apud JACCOUD, 2020) categoriza quatro tipos de instrumentos de coordenação intergovernamental. O primeiro inclui os *instrumentos informativos* que estão relacionados à capacidade de se interferir como ponto nodal de uma rede de informações. Há também os *instrumentos organizacionais*, que se definem pela capacidade burocrática mobilizada na sua atuação. Há ainda os *instrumentos coercitivos*, relativos ao poder legal e ao exercício de autoridade e, por fim, os *instrumentos financeiros*, que se refere aos ativos disponíveis, cuja transferência pode se tornar um poderoso instrumento de indução.

A escolha dos instrumentos de coordenação não é um aspecto trivial no desenho de uma política pública mas, pelo contrário, é um fator de grande relevância, podendo indicar uma mudança na trajetória da política pública, seja em seus objetivos, em sua estrutura cognitiva e normativa, ou até mesmo em seus resultados. Da mesma forma que alterações nos objetivos de políticas públicas podem demandar modificações de instrumentos de coordenação, as alterações desses instrumentos podem induzir mudanças nos objetivos da política. Os instrumentos em questão também acabam por interferir e estruturar relações de poder com o potencial, inclusive, de geração de novas tensões e conflitos (JACCOUD, 2020).

Por sua relevância, o estudo sobre os instrumentos de coordenação de políticas públicas tem sido crescentemente explorado na literatura, com destaque para os

instrumentos com alto poder de indução, como é o caso dos instrumentos financeiros e coercitivos. Trabalhos como os de Martins e Jacinto (2021), que discute a coordenação (ou descoordenação) da política de assistência social no Brasil, ou o de Nunes e Lima (2023), que analisa as transferências fundo a fundo como um instrumento de coordenação da política de segurança pública no Brasil, são exemplos desse tipo de interesse.

É fato que os estudos de mecanismos de coordenação são de grande relevância para compreensão da qualidade do processo de descentralização de políticas públicas em um contexto federativo. Entretanto, existem outros fatores que, para além desses mecanismos, também podem ser de grande valor explicativo. Carvalho (2020) e Coelho *et al* (2016) argumentam que as discussões centradas em aspectos como coordenação federativa e desenho institucional, muitas vezes, são insuficientes para explicar como ocorre a descentralização do centro de responsabilidade de políticas públicas, recomendando buscar nas conexões horizontais entre governos um vetor relevante para a disseminação de novas políticas, além de fatores estruturais, políticos, institucionais, geográficos, dentre outros.

Carvalho (2020) e Coelho *et al* (2016) trabalham com os chamados estudos de difusão de políticas públicas que considera o processo de descentralização de programas e políticas como um processo multicausal. Esses estudos tem se voltado para perguntas como: *Por que determinados governos aderem determinadas políticas públicas enquanto outros governos não? Por que determinadas inovações de políticas públicas se disseminam? O que pode explicar a velocidade dessa difusão?*

Essa perspectiva multicausal tem uma especial relevância no estudo de descentralização de políticas públicas que contam com poucos mecanismos de coordenação, ou mecanismos com baixo poder coercitivo, como é o caso do Programa UAI Compartilha, objeto dessa pesquisa. Nesses casos, variáveis multicausais podem ser aplicadas para buscar responder questionamentos como: se não há uma forte indução do ente mais abrangente para convencer os entes menos abrangentes a aderirem a uma política ou programa, o que poderia explicar seu processo de expansão?

Dessa forma, destaca-se o desafio central assumido por esta pesquisa: compreender o processo de descentralização e expansão de um programa estadual em um contexto em que não se contou com fortes mecanismos de indução. Enquanto grande parte dos estudos de descentralização de políticas públicas se debruça sob os

mecanismos de coordenação empregados pelos entes mais abrangentes para garantir a adesão e permanência dos entes menos abrangentes, nessa dissertação vamos explorar possíveis outros fatores — de natureza política, institucional, econômica e territorial — capazes de explicar como tem se dado a expansão do Programa UAI Compartilha dentre os municípios mineiros.

### 3. DO SURGIMENTO DO MODELO DE ATENDIMENTO INTEGRADO NO BRASIL ATÉ A CRIAÇÃO DO PROGRAMA UAI COMPARTILHA

Para se discutir sobre o Programa UAI Compartilha é importante que seja feita uma contextualização a respeito da trajetória do modelo de centrais de atendimento integrado de serviços públicos no país e em Minas Gerais. Nesse capítulo, portanto, iremos (1) discorrer sobre a concepção e criação do modelo na década de 1990, destacando o papel do Programa Federal SAC/Brasil de incentivo à disseminação do modelo, (2) contextualizar o surgimento do PSIU em Minas Gerais; (3) chegando, por fim, na substituição do PSIU para UAI nos seus atuais três modelos de gestão.

#### 3.1. CENTRAIS DE ATENDIMENTO INTEGRADO NO BRASIL

Antes de contextualizarmos a respeito das Centrais de Atendimento mineiras, essa seção tem como objetivo apresentar como essa política pública se desenvolveu a nível nacional, quais foram os estados precursores que o governo federal se inspirou para criar o Programa SAC/Brasil e qual foi a importância do Programa Federal para indução da criação de Centrais de Atendimento Integrado (CAI) pelos estados brasileiros.

As CAIs existentes no Brasil são baseadas no modelo internacional denominado *one-stop shopping*. Esse modelo, como o próprio nome sugere, preconiza a integração de serviços públicos de modo que o cidadão consiga resolver todas as suas demandas em uma única parada de maneira simples, conveniente e acessível (OLIVEIRA, 2014) (ARAÚJO, 2018).

Embora a intenção de construção desses shoppings de serviços públicos existisse desde 1979, foi apenas na década de 1990 que surgiram de fato as primeiras experiências no Brasil. O primeiro relato de implantação de algo semelhante a esse modelo no Brasil foi em Santa Catarina com o chamado Serviço de Atendimento ao Cidadão (SACI) em 1991. No entanto, nos módulos que conhecemos hoje, a primeira experiência de CAI que serviria como modelo para os demais Estados foi uma

iniciativa do Estado da Bahia: o SAC, também chamado Serviço de Atendimento ao Cidadão criado em 1995 (OLIVEIRA, 2014).

Também no ano de 1995, durante o que ficou conhecido como Reforma do Estado de 1995, foi desenvolvido pelo Governo Federal o Plano Diretor de Reforma Administrativa de Estado (PDRAE), que teve como um dos seus desdobramentos a concepção do Modelo de Gestão de Atendimento Integrado (MGAI) (BRESSER-PEREIRA, 2000). Em 1998, a disseminação do MGAi no território nacional passou a ser adotada como prioridade estratégica do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) por meio do programa SAC/Brasil. Alinhado com os pressupostos da reforma do Estado de promoção da cultura gerencial, foco no cidadão e cultura para resultados, o programa SAC/Brasil, lançado pelo ministro Bresser Pereira, tinha como meta ousada a implementação de CAIs em, todos os estados brasileiros e Distrito Federal até 2003 (LABANCA, 2010) (OLIVEIRA, 2014).

A iniciativa buscava oferecer um serviço público ágil, seguro, eficiente e atento às necessidades do cidadão, rompendo com a antiga “tradição burocrática” que fazia com que o cidadão, para obter um serviço público, tivesse que percorrer vários locais, enfrentando longas filas e se deparando com falta de informações claras. Assim, com esse novo modelo, os serviços públicos das três esferas de governo – federal, estadual e municipal - passariam a ser ofertados de maneira integrada em um único espaço físico (BRASIL, 2002).

Nos manuais e demais documentos do programa são destacados os seguintes benefícios para a população: economia de tempo em deslocamento e fila de espera; economia de dinheiro nos gastos com locomoção e pagamento de intermediários (despachantes); qualidade e eficiência do atendimento; conforto de ser atendido em um lugar com instalações e equipamentos adequados; oportunidade de participar da avaliação dos serviços oferecidos. Como vantagens para o Estado são ressaltados os seguintes benefícios: aumento na eficiência da prestação de serviços; redução de custos decorrente da maior produtividade do pessoal e do ganho de escala (BRASIL, 1998) (BRASIL, 2002).

Para abertura de novas CAIs, o programa SAC/Brasil previa a celebração de convênios entre governo federal por meio do MARE e os governos estaduais interessados. Dentre os principais compromissos do MARE nessa parceria estava a prestação de apoio técnico; transferência de recursos financeiros; acompanhamento, controle, supervisão e fiscalização da execução; e, por fim, orientação ao estado. Os

recursos financeiros a serem repassados pelo MARE eram recursos próprios da União e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (BRASIL, 1998).

Já as principais responsabilidades dos governos estaduais eram: provimento da infraestrutura física e recursos humanos para implementação, execução e operacionalização do projeto. Os estados também eram responsáveis por garantir a contrapartida requerida para o financiamento complementar do projeto de no mínimo 40% do valor total (BRASIL, 1998).

O Quadro 1 apresenta as Centrais de Atendimento Integrado existentes nos estados brasileiros e o ano de criação do primeiro modelo de CAI em cada estado:

Quadro 1 - Implantação dos modelos de Centrais de Atendimento Integrado pelos Estados Brasileiros

<b>Estado</b>	<b>Nome atual da CAI</b>	<b>Ano de criação do primeiro modelo de CAI</b>
Acre	OCA (Organização em Centros de Atendimento)	2010
Alagoas	JÁ (Central de Atendimento ao Cidadão)	2000
Amapá	Super Fácil	2002
Amazonas	PAC (Pronto Atendimento ao Cidadão)	1998
Bahia	SAC (Serviço de Atendimento ao Cidadão)	1995
Ceará	Casa do Cidadão	1998
Distrito Federal	Na Hora	2002
Espirito Santo	Faça Fácil	2003
Goiás	Vapt Vupt	1999
Maranhão	VIVA	1997
Mato Grosso	Ganha Tempo	2001
Mato Grosso do Sul	Fácil	1999
Minas Gerais	UAI (Unidades de Atendimento Integrado)	1997
Pará	Estação Cidadania	1997
Paraíba	Casa da Cidadania	2001
Paraná	-	-
Pernambuco	Expresso Cidadão	1998
Piauí	Espaço da Cidadania	2012
Rio de Janeiro	Poupa Tempo Rio	2001
Rio Grande do Norte	Central do Cidadão	1997
Rio Grande do Sul	Tudo Fácil	1998
Santa Catarina	-	-
São Paulo	Poupa Tempo	1997
Sergipe	CEAC (Centro de Atendimento ao Cidadão)	2001
Tocantins	pronTO	2008

Fonte: elaborado pela autora com base em informações do Encontro das Centrais de Atendimento Integrado (2003)

A partir dessa contextualização a respeito da criação e disseminação do modelo de CAIs no país, é cabível destacar como as RIG (tema que será desenvolvido ao longo da dissertação) é um importante elemento analítico a ser considerado no

estudos das CAIs desde seu surgimento. Isso pode ser percebido de duas maneiras: a primeira delas diz respeito à própria necessidade de criação de centrais que integram, em um mesmo espaço, serviços das três esferas de governo. Pode-se argumentar que esse tipo de iniciativa se faz especialmente necessária em um país em que as responsabilidades para prestação de serviços públicos se encontram dispersas entre os diversos órgãos de entes de três níveis federativos autônomos, como é o caso do Brasil. Em um contexto como esse, a centralização da oferta de serviços públicos entre os entes governamentais se faz essencial para que os cidadãos possam ser atendidos de forma eficiente (REIS *et al*, 2022a).

Além disso, a segunda maneira em que as RIG se fazem como elemento analítico importante é no que se refere ao processo de disseminação do modelo pelo território nacional na década de 1990. Destaca-se o papel relevante que os estados precursores tiveram ao compartilhar o seu modelo de gestão de atendimento integrado com outros estados interessados. Destaca-se também o papel do governo federal em assumir o modelo adotado por esses primeiros estados como referência e induzir sua expansão por meio de financiamento, orientação e suporte técnico (REIS *et al*, 2022a).

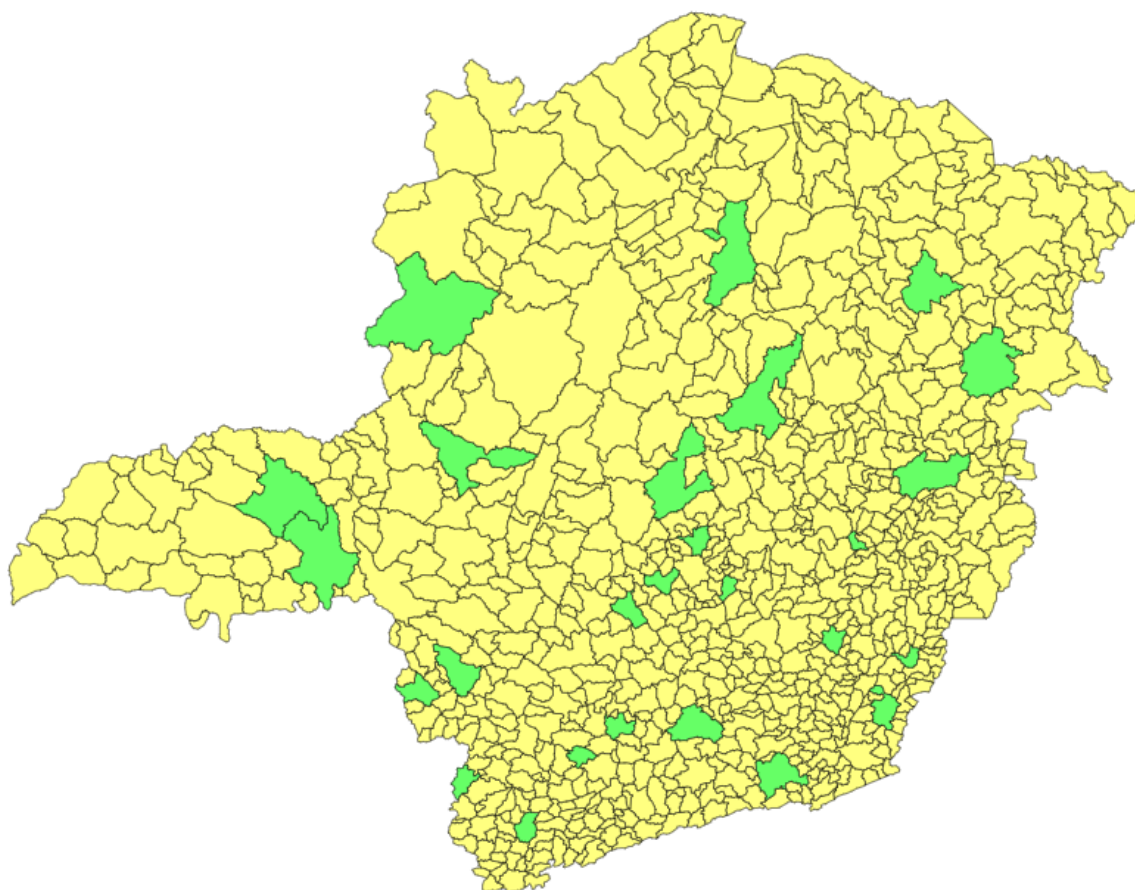
### 3.2. PSIU

Como apresentado no Quadro 1, o PSIU foi o primeiro modelo de CAI implementado em Minas Gerais, modelo que posteriormente daria origem à UAI. O PSIU foi instituído pelo Decreto 38.303/1996, mas as implantações dos postos só foram concluídas no ano de 1998, quando os fundos advindos do programa SAC/BRASIL começaram a ser distribuídos para os Estados (LABANCA, 2010).

Em 2006, o estado contava com um total de 26 postos distribuídos nos seguintes municípios: Araçuaí, Belo Horizonte – Praça Sete, Belo Horizonte – Barreiro, Caratinga, Coronel Fabriciano, Curvelo, Diamantina, Divinópolis, Governador Valadares, Juiz de Fora, Lavras, Muriaé, Montes Claros, Paracatu, Passos, Patos de Minas, Poços de Caldas, Ponte Nova, Pouso Alegre, São João Del Rei, São Sebastião do Paraíso, Sete Lagoas, Teófilo Otoni, Uberaba, Uberlândia,

Varginha. A distribuição desses postos pelo território mineiro pode ser conferida na Figura 1.

*Figura 1 - Distribuição PSIU no território mineiro*



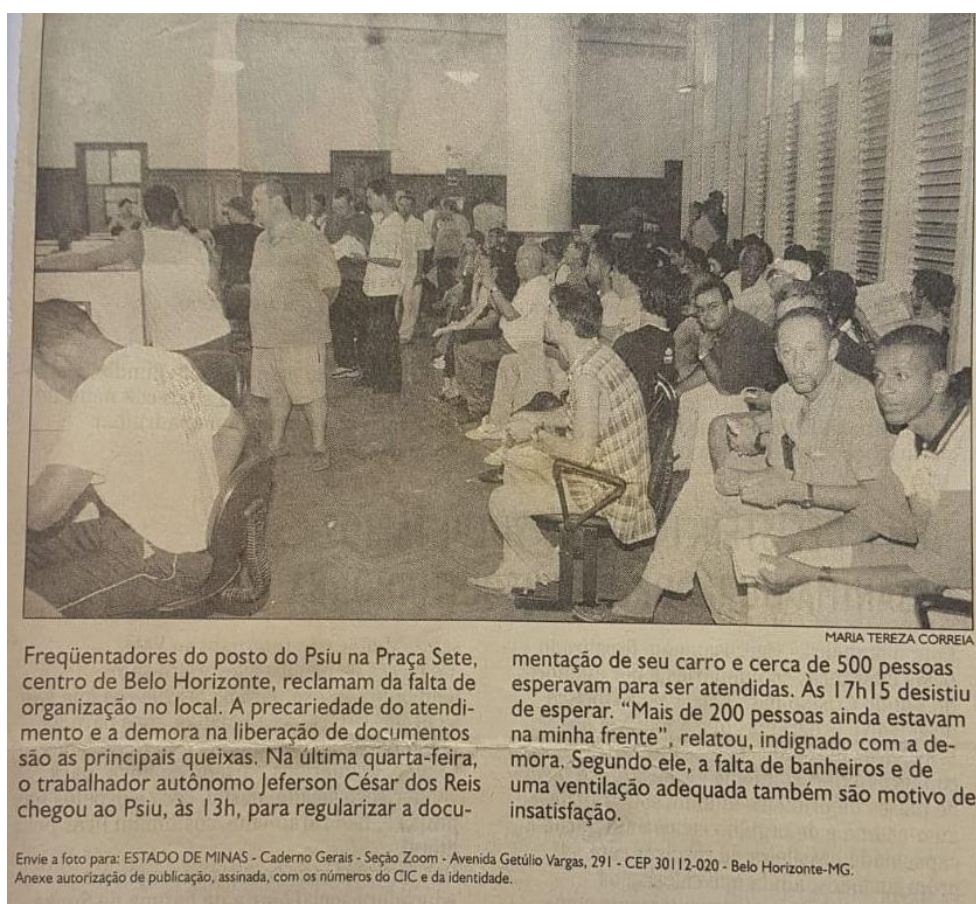
Fonte: elaborado pela autora (2024)

Oliveira (2014) explica que a distribuição dos postos no território mineiro obedeceu, não apenas critérios como a subdivisão das mesorregiões do estado, densidade populacional e demanda reprimida dessas localidades, mas foi também uma forma de aumentar a representatividade do governo no interior, em resposta à insatisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços públicos. A inauguração dos

postos PSIU nessas localidades também foi estratégica para o aproveitamento de estruturas e pessoas do antigo Minas Caixa<sup>6</sup>.

No ano de 2007 a responsabilidade pela gestão do PSIU foi transferida da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Estado de Minas Gerais (Sedru-MG) para Seplag-MG, para que fosse iniciada sua reestruturação (MAJEED, 2014). Nesse mesmo ano foi contratada a empresa Res Pública Consultoria em Qualidade de Serviços Públicos para realizar um diagnóstico do PSIU (SOUSA et al, 2012). O resultado encontrado apontava a insatisfação da população com o atendimento prestado, como ilustrado na nota de jornal presente na Figura 2, e identifica diversos problemas do modelo que serão apresentados a seguir.

Figura 2 – Nota no Jornal Estado de Minas sobre a má qualidade do atendimento prestado no PSIU Praça Sete



Fonte: Jornal Estado de Minas (2002)

<sup>6</sup> Minas Caixa foi uma espécie de Caixa Econômica do Estado, privatizada na década de 1990 (ALMG,2022)

Dentre os problemas identificados pela consultoria contratada e pela equipe da Seplag-MG responsável pela reestruturação destacavam-se a falta de padronização dos serviços ofertados pelos diferentes órgãos e a precariedade da gestão exercida pelos coordenadores dos postos. Não havia parceria institucional formal entre a Seplag-MG e os órgãos donos dos serviços ofertados no espaço do PSIU, de modo que cada órgão ofertava seu serviço à sua maneira. Essa falta de padronização se acentuava pelo baixo poder de autoridade do coordenador do posto sobre os atendentes atuantes no PSIU, já que esses se reportavam e seguiam as orientações dos seus órgãos de origem (MAJEED, 2014).

A equipe atuante no PSIU era composta majoritariamente por servidores públicos, sendo esses oriundos dos variados órgãos federais, estaduais e municipais. Como o atendimento ao cidadão não era considerado prioridade para o governo, era comum que fossem enviados para trabalhar no PSIU trabalhadores problemáticos, sem qualificação adequada. Ademais, relata-se que a quantidade de treinamentos era insuficiente para capacitar todos os colaboradores e não havia um esforço para sensibilização da equipe quanto à ética do atendimento ao cidadão (MAJEED, 2014).

Além disso, a maior parte dos coordenadores dos postos não possuíam competências adequadas para exercer esse papel, já que não eram selecionados pelo seu perfil técnico, mas por ligações políticas. Os relatos apontam a existência de uma rede informal de troca de favores entre os coordenadores dos postos com comerciantes e políticos locais. Como a estrutura dos postos eram sucateadas, os coordenadores solicitavam apoio dessa rede informal para fazer, por exemplo, a substituição de uma cadeira quebrada e, em troca, ofereciam beneficiamentos indevidos nos atendimentos ofertados no PSIU (MAJEED, 2014).

Não havia no PSIU um sistema de gestão que permitisse acompanhar indicadores, como tempo de espera e tempo de atendimento de cada serviço, de modo que as informações que os gestores do Governo do Estado possuíam sobre o dia a dia dos postos fossem, naquele momento, muito limitadas, especialmente dos postos em municípios mais distantes da capital do estado (MAJEED, 2014).

Por fim, destaca-se também a falta de instalações adequadas e padronizadas para realização de atendimento ao público. Muitos dos imóveis em que ocorriam esses atendimentos não haviam sido construídos para essa finalidade e, portanto, não apresentavam uma estrutura arquitetônica adequada. Os móveis e equipamentos

eram sucateados e despadronizados e não havia uniformidade na sinalização visual (MAJEED, 2014) (SOUSA et al, 2012).

### 3.3. UAI

O novo modelo de Centrais de Atendimento em Minas Gerais foi criado por meio do Decreto 44.817/2008 com a missão de sanar os problemas apresentados na seção anterior e elevar a qualidade do atendimento ao cidadão em Minas Gerais. Esse novo modelo deixaria de ser denominado PSIU e passaria a ser conhecido pela sigla UAI, sigla essa que remete a uma expressão idiomática típica da população mineira. A opção pela não manutenção do nome e a escolha por essa expressão característica da cultura mineira demonstra a necessidade de se romper com o paradigma criado pelo antigo modelo e de se criar uma marca forte, reconhecida no Estado de Minas Gerais (MAJEED, 2014).

Essa transformação ocorreu no contexto da Reforma Gerencial da Administração Pública implementada durante o mandato dos governadores Aécio Neves e Anastasia e denominada *Choque de Gestão*. Enquanto a primeira fase dessa reforma tinha como propósito promover equilíbrio fiscal e reorganização institucional, a segunda geração do Choque de Gestão, denominada *Estado para Resultados*, buscou fazer entregas mais concretas para melhoria da qualidade de vida da população e economia do estado, avançando no desempenho gerencial e alcançando melhores resultados (SOUSA et al, 2012). O Choque de Gestão foi apoiado pelo Banco Mundial com empréstimo de 170 milhões de dólares em 2006 e 976 milhões de dólares em 2008 (MAJEED, 2014).

A reestruturação do modelo de centrais de atendimento integrado em Minas Gerais ocorreu durante a segunda fase de Reforma Gerencial, como parte do Projeto Estruturador Descomplicar. Esse Projeto tinha como objetivo simplificar, desburocratizar e fortalecer a relação estado-empresas, estado-sociedade e estado-estado, sendo a criação do modelo UAI parte desse segundo eixo estado-sociedade (SOUSA et al, 2012). Apesar do modelo UAI ter sido criada em 2008, a transição perdurou por anos, sendo o último posto PSIU transformado em UAI apenas em 2018.

Ao contrário do que ocorreu com o PSIU, a implementação do modelo UAI fazia parte de um Programa Estratégico do Governo e tinha, assim, apoio político de alto nível (MAJEED, 2014). Houve, nesse processo de transição, um grande esforço de articulação e negociação para que os diversos órgãos parceiros adequassem seus serviços a um único padrão de atendimento. Relata-se que houve resistência por parte desses órgãos, já que isso poderia, de certa maneira, significar uma perda de poder. No entanto, a adesão dos órgãos aos padrões de qualidade se fez possível na medida em que, em troca, com a transição para UAI, a Seplag-MG passaria a arcar com todos os custos da oferta dos serviços, inclusive disponibilizando a equipe (MAJEED, 2014).

A Figura 3, retirada de documentos institucionais da Seplag-MG, sintetiza as principais mudanças do modelo PSIU para o modelo UAI:

Figura 3 - Principais diferenças entre PSIU e UAI



Fonte: Seplag-MG (2011)

A partir dessa contextualização a respeito da transição do modelo PSIU para o modelo UAI, elencamos aqui aspectos importantes para o sucesso dessa reforma e que consideramos parâmetros relevantes para serem considerados ao se analisar as modificações que a UAI vem passando desde sua criação. O primeiro desses aspectos

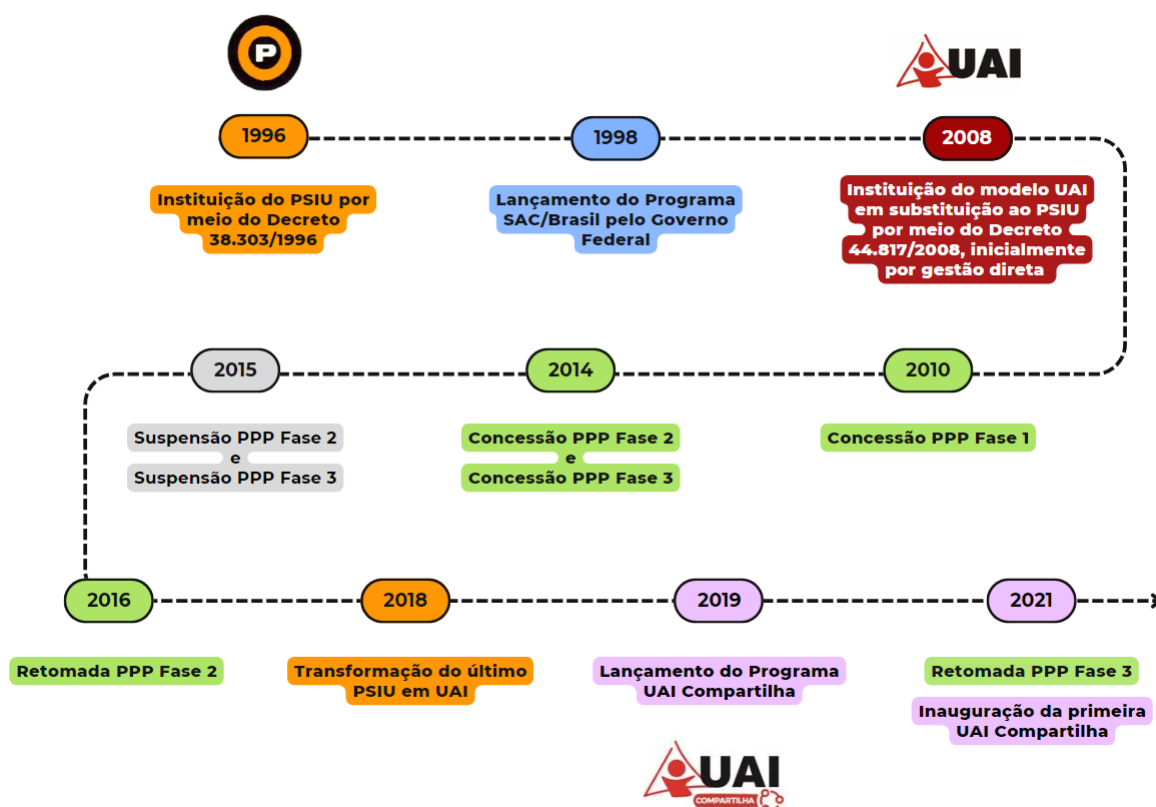
é a padronização tanto dos serviços em si, quanto da estrutura física e sinalização visual, criando, assim, uma sensação de uniformidade da rede UAI. Destaca-se também o foco na qualidade do atendimento, na satisfação do cidadão e busca por maior probidade, integridade e transparência nos serviços prestados, de modo a evitar beneficiamentos indevidos. Da mesma forma, é importante enfatizar a priorização política, institucional e orçamentária dada pela gestão estadual para a reforma das Centrais de Atendimento e, posteriormente, para implantação e manutenção das UAIs, o que não ocorria com o PSIU.

Um outro grande mérito dessa reforma foi a possibilidade da Seplag-MG assumir um papel de coordenação em relação aos demais órgãos parceiros cujo os serviços são ofertados na UAI. Essa mudança rompeu com que se observava no modelo PSIU, em que os postos não passavam de um espaço compartilhado sem que houvesse, de fato, uma gestão unificada. Como foi mencionado, esse papel de coordenação assumido pela Seplag-MG só foi possível porque, como moeda de troca, esta Secretaria passaria a assumir os custos e fornecer a equipe, o que até então eram responsabilidades dos órgãos detentores dos serviços.

Em suma, pode-se dizer que criação do modelo UAI marcou uma virada na forma como o Estado de Minas Gerais organiza o atendimento ao cidadão. Diferente do antigo PSIU, o novo modelo passou a contar com padrões claros de estrutura e funcionamento, foco na qualidade do atendimento e uma gestão mais centralizada sob responsabilidade da Seplag-MG. Essa mudança permitiu maior uniformidade nos serviços, ampliou a satisfação dos usuários e fortaleceu a atuação do Estado nas pontas. O apoio político e financeiro da alta gestão foi decisivo para viabilizar a transformação, garantindo a adesão dos órgãos parceiros e consolidando a identidade da rede UAI como referência em atendimento público no Estado.

Desde sua criação a UAI passou por modificações dando origem aos três modelos de gestão que coexistem atualmente: gestão direta, parceria público privada, gestão compartilhada com municípios, que estão melhor detalhados nas seções a seguir. Na figura abaixo é apresentada uma síntese da trajetória percorrida pelas CAIs em Minas Gerias desde a criação do PSIU em 1996 até a retomada da PPP Fase III e inauguração da primeira UAI Compartilha em 2021.

Figura 4 - Linha do tempo CAIs em Minas Gerais



Fonte: elaboração própria (2024)

### 3.3.1. UAI – Modelo de gestão direta

Dentre os três modelos de gestão existentes atualmente para UAI, o primeiro a ser criado foi o modelo de gestão direta pelo Governo do Estado. Para operacionalização das unidades foram firmados contratos de gestão entre a Seplag-MG e a Minas Gerais Administração e Serviços S.A. (MGS), uma empresa pública estadual que presta serviços de apoio administrativo. O contrato firmado à época previa o fornecimento dos recursos humanos, adequações dos imóveis locados pelo Estado, além do fornecimento de equipamentos, sistemas e insumos (SOUSA et al, 2012).

A transição dos postos PSIU para o modelo UAI ocorreu de maneira gradual, de forma que até o ano de 2018 coexistiram os dois tipos de Centrais de Atendimento

no estado. Com a transformação de cada posto PSIU em UAI, todas as centrais passavam a ter uma arquitetura uniforme e confortável para o atendimento ao cidadão, com mesmo *layout* e esquema de cores (OLIVEIRA, 2014).

No que se refere à gestão de pessoas, a implementação das UAIs de gestão direta representou um grande avanço, já que a equipe deixou de ser formada por servidores públicos dos mais diversos órgãos e níveis de governo, passando a ser composta majoritariamente pelos empregados públicos da MGS. Assim, os colaboradores deixaram de ser subordinados aos órgãos parceiros, o que viabilizava a centralidade de gestão (OLIVEIRA, 2014). A composição da equipe por empregados públicos celetistas da MGS se mostrou uma grande vantagem porque, ao mesmo tempo que se caracteriza por um tipo de vínculo trabalhista com baixa rotatividade, garantindo a continuidade do serviço prestado, os contratos desses colaboradores conferem maior capacidade de adaptação e flexibilidade na gestão das equipes.

Uma limitação desse modelo de gestão, ainda no que refere à gestão de pessoas, está na demora para substituição de colaboradores quando necessário. Mesmo o regime de contratação sendo o regime celetista, a seleção de novos funcionários não ocorre como na iniciativa privada: por se tratar de uma empresa pública, os empregados públicos são selecionados majoritariamente por meio de concurso. Existe também a seleção por meio de processo seletivo simplificado, mas mesmo essa modalidade ainda segue diversas etapas que acabam gerando morosidade ao processo. Outra limitação tem sido a impossibilidade de se estabelecer um sistema de remuneração e progressão vinculado a avaliações de desempenho do funcionário, de modo a não haver possibilidades de recompensar financeiramente o trabalhador que se destaca no desempenho da sua função (MAJEED, 2014) (OLIVEIRA, 2014).

Um outro obstáculo enfrentado no modelo de gestão direta das UAIs está relacionado à aquisição de materiais e à contratação de serviços necessários para manutenção das unidades. Por se tratar de uma empresa pública, as compras e contratos feitos pela MGS são submetidos à Lei de Contratos e Licitação, o que representa um desafio para que as aquisições e serviços sejam feitos de maneira tempestiva de modo a não prejudicar os serviços prestados e experiência do cidadão (SOUSA et al, 2012).

Em 2017, com o segundo termo aditivo ao contrato, a MGS deixou de ter como atribuição a manutenção preventiva e corretiva nos imóveis da UAI, atribuição essa

que passou a ser de responsabilidade da própria Seplag-MG. Se por um lado essa mudança agregou maior autonomia para a Seplag-MG, por outro lado as compras e contratos realizados pela Secretaria também estão submetidas à Lei de Licitação e Contratos, o que mantém constante o desafio de se aprimorar o processo de compras públicas no estado, e de se realizar planejamentos orçamentários que assegurem recursos para a adequada manutenção dessas unidades (REIS et al, 2022b).

### **3.3.2. UAI – Modelo de PPP**

Em 2009 a Seplag-MG recebeu um novo comando político para as CAIs: transformar os postos do PSIU remanescentes e todas as UAIs de gestão direta em unidades geridas por parceria público-privada (PPP), além de abrir novas unidades nesse mesmo formato (AVRICHIR, 2018). Para isso foram feitos três processos de licitação que dariam origem a três contratos de concessão por PPP, denominados respectivamente UAI Fase I, UAI Fase II e UAI Fase III (REIS et al, 2022b). Entretanto, como será detalhado a seguir, o objetivo inicial não foi inteiramente cumprido, de forma que 11 unidades permanecem como unidades de gestão direta.

As PPPs se configuram como uma das formas de delegação de atividades públicas para agentes privados, tendo sido regulamentada em Minas Gerais pela Lei Estadual 14.868/2003, antes mesmo da regulamentação à nível federal que ocorreria apenas em 2004 pela Lei Federal 11.079/2004 (REIS et al, 2022b). A proposta de se transformar as Centrais de Atendimento de Minas Gerais em PPPs não foi apenas motivada pelas limitações operacionais e estruturais identificadas no modelo de gestão direta (conforme apontado na seção anterior), mas também pela eleição que se aproximava, podendo a privatização das UAIs servir como bandeira eleitoral (AVRICHIR, 2018).

A expectativa é que o modelo PPP gerasse maior ganho de eficiência e qualidade para as Centrais de Atendimento, além de maior flexibilidade na gestão e execução. O novo modelo de gestão possibilitaria que os gestores da Seplag-MG se dedicassem às ações estratégicas de gestão e na integração entre os parceiros enquanto a empresa privada seria responsável por gerenciar as UAIs (OLIVEIRA, 2014).

Em dezembro de 2010 foi firmada a primeira PPP para implantação, operação, manutenção e gestão de UAIs, a chamada PPP Fase I com prazo contratual de 20 anos. Além de se tratar de uma inovação para a gestão das UAIs em Minas Gerais, essa também foi a primeira PPP de serviços de atendimento ao cidadão no Brasil (AVRICHIR, 2018). As unidades que estavam previstas nesse primeiro processo de concessão e que hoje são regidas pelo Contrato PPP Fase I são as UAIs dos municípios de Betim, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Uberlândia e Varginha, sendo que desses, os cinco últimos já possuíam anteriormente postos do PSIU a serem substituídos por UAIs. Apenas o município de Betim ganharia uma central de atendimento de forma inédita.

Quatro anos depois, em 2014, foi publicado um novo edital para concessão de outras 23 unidades pelo prazo de 17 anos, a PPP Fase II. O contrato foi assinado em dezembro desse mesmo ano, mas em março do ano seguinte, com a troca de gestão no Governo do Estado, houve uma suspensão administrativa para readequação quantitativa do objeto com a justificativa de otimização dos gastos públicos. A suspensão se manteve até junho de 2016, quando foi autorizada a retomada da execução contratual da implantação de apenas 11 unidades. Em novembro desse ano a autorização foi estendida para mais duas unidades a serem implantadas pela concessionária, totalizando 13. Essa alteração foi formalizada pelo 1º Termo Aditivo que modificou a previsão contratual de 23 UAIs para apenas 13 (REIS et al, 2022b).

Assim, as 13 Unidades que foram implantadas e hoje são geridas pela PPP Fase II são: Belo Horizonte – Barreiro, Contagem, Curvelo, Diamantina, Ipatinga, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Sete Lagoas, São João del Rei, São Sebastião do Paraíso, Teófilo Otoni, Uberaba, Belo Horizonte – Venda Nova. A maior parte dessas UAIs foram implantadas em substituição aos postos do PSIU que já existiam nessas localidades e apenas as centrais de Contagem, Ipatinga e Venda Nova não existiam anteriormente no modelo PSIU.

Ainda em 2014 houve a publicação do edital da PPP Fase III, que previa a concessão por 15 anos da UAI Belo Horizonte – Praça Sete, a maior de todas as UAIs em termos de número de atendimentos. A licitação foi realizada e o contrato foi assinado ainda no ano de 2014. Entretanto, como ocorreu com a Fase II, esse contrato também foi suspenso no início de 2015. Em setembro de 2018 a Seplag-MG revogou a suspensão e comunicou formalmente à Concessionária, que tentou iniciar a execução do objeto em dezembro de 2018. No entanto, em menos de um mês, o

contrato foi suspenso novamente por tempo indeterminado. Essa nova suspensão ocorreu mais uma vez em um contexto de troca de gestão de governo e foi motivada, sobretudo, em razão do prolongado decurso de tempo desde os estudos que precederam a licitação até àquele momento, sendo possível ter havido alterações tanto das condições econômicas que sustentam o contrato, quanto do próprio objeto da contratação. Essa suspensão de 2019 se pautou, portanto, na necessidade de se realizar estudos antes da retomada contratual.

Após estudo, constatou-se que a concessão da UAI Praça Sete ainda se mostrava vantajosa. Dentre os argumentos para retomada do contrato estava a inviabilidade do Estado de Minas para realizar novos investimentos na melhoria da infraestrutura física do Prédio em que funcionava a UAI Praça Sete. Dessa forma, em novembro de 2021 foi publicado o 1º Termo Aditivo atualizando o Valor por Atendimento, alterando a demanda projetada, realizando outras mudanças e, especialmente, revogando a suspensão do contrato. Com o prazo de 19 meses para transição, em 2023, a UAI Praça Sete, que estava sendo gerida por gestão direta, passou a ser gerida inteiramente por PPP.

Os três contratos de concessão estabelecem que o parceiro privado é responsável não apenas pela operação das unidades, mas também pela implementação de cada uma delas. Todos os três contratos eram PPP do tipo *concessão administrativa*, o que significa que a remuneração do parceiro privado não é realizada pelo usuário do serviço, mas sim pelo Estado de Minas Gerais como o responsável pela sua principal fonte de receita. O principal mecanismo de remuneração é a *parcela mensal por atendimento* em que o Estado remunera o parceiro privado de acordo com o número de atendimentos realizados mensalmente, sendo o preço desse atendimento o chamado Valor Por Atendimento (VPA) estabelecido em contrato (AVRICHIR, 2018) (REIS et al, 2022b).

Outro ponto em comum dos três contratos é a previsão de um coeficiente de eficiência (COEF) que consiste no agrupamento de indicadores de desempenho das UAIs, cujos resultados podem impactar na remuneração do parceiro privado. Esses indicadores variam conforme o contrato, mas levam em consideração aspectos como grau de satisfação dos cidadãos, percentual de senhas efetivamente atendidas, dentre outros. Esse mecanismo se constitui como incentivo para que parceiro privado preze pela garantia da qualidade, evitando descontos na remuneração (REIS et al, 2022b).

Além dessa possível penalização no pagamento do Estado às Concessionárias, os contratos ainda previam a possibilidade de aplicação de multas em caso de descumprimento das cláusulas contratuais. Dessa forma, caberia à Seplag-MG, não só o papel de acompanhar e orientar a operação, mas também de fiscalizar o cumprimento do contrato, podendo notificar e multar as Concessionárias em casos de desvios.

No que se refere aos custos do atendimento no modelo de PPP, em comparação ao modelo de gestão direta, estudos comparativos entre os dois tipos de gestão indicaram um VPA semelhante. Reis et al (2022b) apontaram que o VPA do modelo de gestão direta no ano de 2019, antes da pandemia de Coronavírus, apresentava valor intermediário: menor que o VPA da PPP Fase I e maior que o VPA da PPP Fase II. Além disso, estudos realizados em 2021 para a retomada do contrato da PPP Fase III também concluíram que o VPA a ser executado pela PPP era semelhante ao VPA da gestão direta. Portanto, esses dois modelos poderiam ser considerados semelhantes no que se refere a custos para o Estado.

Com relação à gestão de pessoas, o modelo UAI PPP se caracterizou pela flexibilidade para contratação, remuneração e gestão da equipe. No entanto, esse modelo também foi marcado pela alta rotatividade de funcionários. As condições apresentadas pela concessionária aos seus trabalhadores fariam com que houvesse baixa retenção da força de trabalho, demandando a realização constante de novos treinamentos e dificultando a construção de uma política robusta de formação continuada da equipe (REIS et al, 2022b).

Comparando com o modelo de gestão direta, a gestão por PPP apresentava como principal vantagem a maior facilidade e eficiência em se realizar aquisição de materiais e contratação de serviços, não estando submetida às burocracias necessárias para se realizar compras públicas, como ocorre nos dois outros modelos de UAI (REIS et al, 2022b). Não se pode dizer, no entanto, que essa maior facilidade de se realizar compras e contratos necessariamente se reflita em um melhor estado de conservação do espaço, mobiliário e equipamentos. Por se tratar de uma iniciativa privada, é de se esperar que a concessionária procure reduzir seus custos de forma a aumentar os lucros, o que pode prejudicar a manutenção das UAIs.

A lógica mercadológica da gestão por PPP também acaba indo no sentido oposto à digitalização dos serviços públicos, já que a escolha do cidadão por serviços online em detrimento de serviços presenciais significa redução no número de

atendimentos nas UAIs e, portanto, redução no faturamento da Concessionária. Nesse formato não há um incentivo direto para que as UAIs PPPs divulguem ao cidadão, por exemplo, os serviços que podem ser realizados de forma online ou a possibilidade de recebimento dos documentos emitidos em casa, sem precisar de um novo atendimento para retirá-los na UAI.

Ou seja, a busca da concessionária em reduzir custos e aumentar o faturamento nem sempre está alinhada ao propósito de um melhor atendimento ao cidadão, de modo que o principal desafio da gestão por PPP está na constante busca da conciliação do interesse público do Estado com o interesse privado da concessionária (REIS et al, 2022b) (MAJEED, 2014). Assim, se fez primordial o acompanhamento e a fiscalização dos contratos de concessão pela equipe da Seplag-MG, garantindo o padrão de qualidade dos serviços prestados.

### **3.3.3. UAI Compartilha – Modelo de parceria com os municípios**

Para além do modelo de gestão direta pelo Governo do Estado e do modelo PPP, foi criado em 2019 um terceiro modelo para implantação de novas unidades por meio de parcerias entre Estado e Municípios. O Programa UAI Compartilha – objeto desse estudo – surgiu a partir da demanda de gestores e agentes políticos municipais, que recorrentemente entravam em contato com a Seplag-MG para requerer a abertura de novas UAIs em seus territórios. As solicitações dos representantes municipais para a abertura de novas unidades demonstravam o reconhecimento da qualidade do modelo de atendimento UAI e a necessidade de expansão da rede.

Apesar da evidente demanda de se aumentar a capilaridade da rede UAI no território mineiro, a situação financeira-orçamentária em que o Estado de Minas Gerais se encontrava não era favorável: muito pelo contrário, as UAIs vinham passando por um recorrente processo de corte de gastos, inclusive com o fechamento de uma das quatro unidades existentes na capital mineira, a UAI Belo Horizonte – Barro Preto, que deixou de funcionar em 2018. Como solução, o projeto UAI Compartilha passou a viabilizar parcerias entre a Seplag-MG e entes municipais, sejam prefeituras (Poder Executivo) ou câmaras municipais (Poder Legislativo) por meio da assinatura de convênios para criação de novas UAIs.

Nesse modelo de parceria, as principais obrigações do Estado, representado pela Seplag-MG, são: orientar, gerenciar, supervisionar, controlar e avaliar as atividades e serviços prestados na UAI; fornecer sistema de gestão de atendimento; fornecer acesso ao ambiente *mainframe*; fornecer o *link* de comunicação da rede de governo; fornecer o *kit* biométrico, caso disponível; aprovar o *layout* do projeto arquitetônico apresentado pelo parceiro municipal de modo a garantir a manutenção do padrão UAI; realizar visitas técnicas; intermediar a relação com os órgãos responsáveis pelo serviços a serem implantados; elaborar e fornecer manuais institucionais, fluxos e processos de atendimento; monitorar os indicadores gerados pelo sistema de gestão de atendimento, realizando intervenções, se necessário (MINAS GERAIS, 2024a).

Já as principais atribuições do parceiro municipal previstas no convênio são: disponibilização da estrutura necessária para implantação e manutenção da UAI, sendo os principais itens a serem disponibilizados – imóvel, mobiliários, equipamentos, uniformes, sinalização visual, cabeamento, água, luz, insumos etc; elaborar *layout* e projeto arquitetônico a ser avaliado pela Seplag-MG; disponibilizar toda a equipe que iria atuar na UAI; seguir todas as orientações passadas pelo Seplag-MG, reportando qualquer tipo de irregularidade que viesse a acontecer (MINAS GERAIS, 2024a).

Em suma, pode-se dizer que os parceiros municipais são responsáveis pela maior parte do financiamento dessa nova UAI, fornecendo o espaço, os equipamentos, mobiliários, a equipe e a manutenção. Já a responsabilidade do parceiro estadual estaria, principalmente, em repassar todo o *know-how* desse modelo de atendimento já consagrado no Estado de Minas Gerais, além de acompanhar, fiscalizar e orientar a respeito dos atendimentos prestados e funcionamento das unidades, bem como intermediar a relação com os órgãos parceiros.

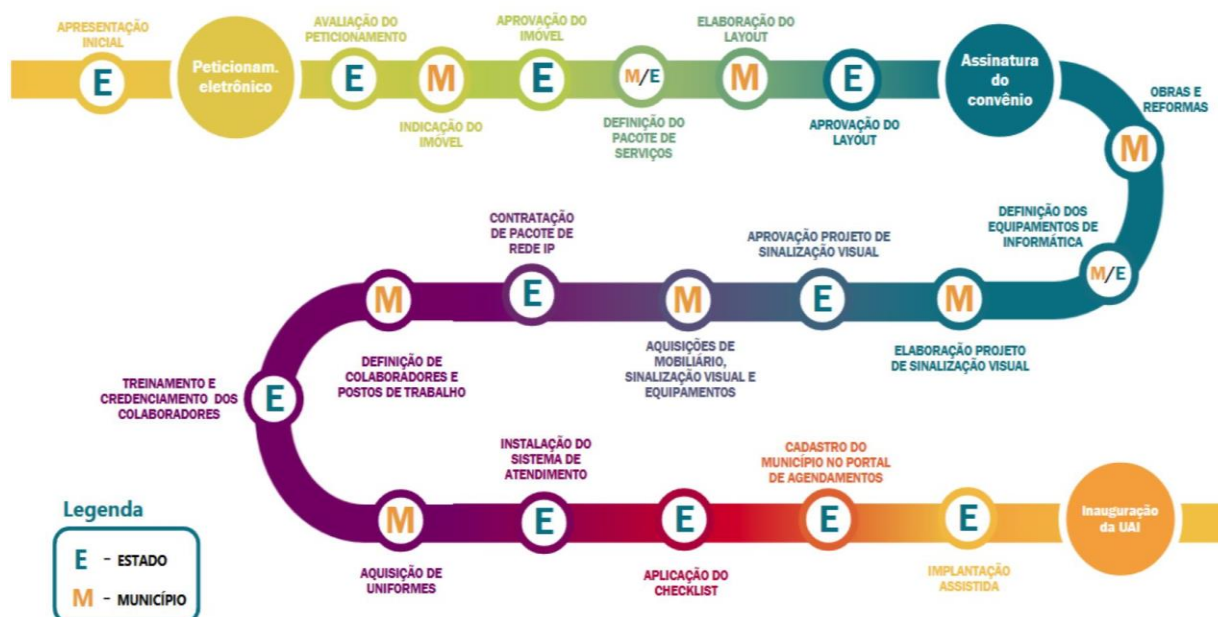
Não são estabelecidas restrições ou algum direcionamento, por parte do Estado, quanto a quais municípios poderiam participar do Programa. Como o grande volume de investimento fica à cargo dos parceiros municipais, não é determinado nenhum critério para limitar quais municípios poderiam fazer adesão. Isso significa que qualquer município mineiro, que ainda não possua UAI, é elegível para implementar uma unidade UAI Compartilha, independentemente de critérios como localização ou população.

A escolha dos serviços a serem ofertados na nova UAI a ser implantada é um processo feito de maneira conjunta entre o Estado de Minas Gerais e o município parceiro. É apresentado, para este último, o chamado Pacote Básico de Serviço que consiste, como o próprio nome sugere, no conjunto de serviços básicos a serem ofertados na UAI. Esse pacote era composto por:

- Serviços do Instituto de Identificação da Polícia Civil: emissão e entrega da Carteira Nacional de Identificação e emissão do atestado de antecedentes criminais;
- Serviços de trânsito: habilitação, serviços de veículos e prova eletrônica de legislação;
- Emissão da Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (CIPTEA);
- Recuperação do acesso ao portal GOV.BR;
- Recadastramento de servidores estaduais inativos.

Além desses, poderiam ser agregados outros serviços que fossem do interesse do parceiro municipal. A Figura 5 representa o passo a passo do processo de implantação de uma UAI por meio do Programa UAI Compartilha, desde a apresentação inicial até a inauguração e implantação assistida. A legenda na parte inferior à esquerda da imagem indica que os pontos marcados com a letra E eram de responsabilidade de o Estado enquanto os pontos com a letra M eram de responsabilidade do Município.

Figura 5 - Passo a passo implantação UAI Compartilha



Fonte: Minas Gerais, 2025b

Dentre as etapas necessárias para implantação de uma UAI Compartilha, três delas serão destacadas para essa pesquisa:

1. Peticionamento: momento em que o município demonstra interesse em aderir ao programa por meio do Sistema Eletrônico de Informação (SEI);
2. Assinatura do convênio: etapa em que é formalizada a parceria entre Estado e Município;
3. Inauguração: conclusão do processo de implantação e início de funcionamento da UAI.

Os primeiros três convênios do Programa UAI Compartilha foram assinados em dezembro de 2019 com a Prefeitura de Felício dos Santos, Prefeitura de Fronteira e Câmara Municipal de Viçosa. Dentre essas três parcerias, somente a UAI de Felício dos Santos chegou a ser inaugurada<sup>7</sup>, o que ocorreu quase cinco anos após a assinatura do convênio, em maio de 2024.

Apesar do lançamento do Programa ter ocorrido em 2019, a primeira inauguração ocorreu apenas em dezembro de 2021 com a UAI Leopoldina. Essa demora pode ser atribuída não só à imaturidade do Programa que ainda estava se constituindo, mas principalmente à pandemia de Covid-19 iniciada no ano de 2020 e às eleições municipais que também ocorreram em 2020.

<sup>7</sup> Até a data de conclusão dessa dissertação.

Até dia 06 de julho de 2024<sup>8</sup> haviam sido inauguradas 16 UAIs em parceria com Prefeituras e Câmaras Municipais. Foram elas (por ordem de inauguração): Leopoldina, Três Corações, Itajubá, Senhora dos Remédios, Araxá, Campo Florido, Engenheiro Navarro, Cássia, Ouro Verde de Minas, Felício dos Santos, Sarzedo, Conceição das Alagoas, Joaquim Felício, João Monlevade, Porteirinha e Extrema (MINAS GERAIS, 2025b).

Além dessas unidades listadas acima foram inauguradas outras duas UAIs que serão desconsideradas nessa dissertação por ter características muito distintas das demais. A primeira delas é a UAI Aeroporto de Confins, inaugurada em janeiro de 2023. Apesar dessa unidade ser classificada, em termos práticos, como UAI Compartilha, ela não foi implantada e não é gerida em parceria com alguma prefeitura ou câmara municipal. Pode-se dizer que a UAI Aeroporto de Confins seria um caso único de uma mistura dos três modelos gestão: assim como no modelo de gestão direta, ela conta com a equipe de funcionários MGS; assim como no modelo PPP, trata-se de uma parceria com o setor privado – a empresa BH Airport; e, assim como no modelo UAI Compartilha, existe uma estrutura de convênio semelhante para implantação e manutenção da unidade (MINAS GERAIS, 2023).

A segunda UAI Compartilha que será desconsiderada dessa pesquisa, também por fugir dos padrões das demais unidades, é a UAI Ipanema. O município de Ipanema já possuía sua própria CAI desde 2022 (PORTAL CAPARAÓ, 2022), entretanto, apesar dessa Central possuir o mesmo nome que as Centrais do Estado de Minas Gerais - “Unidade de Atendimento Integrado – UAI” - ela não seguia os padrões de atendimento, sinalização visual e layout das UAIs mineiras. Em junho de 2024 foi firmada uma parceria entre a Seplag-MG-MG e a Prefeitura de Ipanema para fazer uma transição gradual dessa Central para o modelo UAI do estado. Portanto, mesmo sendo categorizada como uma UAI Compartilha, a UAI Ipanema não seguiu o mesmo percurso que as demais unidades e será considerada um *outlier* nessa dissertação (MINAS GERAIS, 2024b).

É importante esclarecer que, apesar da distribuição das UAIs por municípios (como será demonstrado no quadro e no mapa a seguir), o atendimento de uma UAI

---

<sup>8</sup> A data de 06 de julho de 2024 foi escolhida como “data de corte” dessa pesquisa por ser o dia em que se iniciaram as restrições eleitorais relativas à inauguração de obras e estabelecimentos públicos de acordo com a Resolução TSE/MG nº 23.738 de 27 de fevereiro de 2024 e com a Resolução Conjunta SEGOV/SEC-GERAL/AGE nº 1 de 4 de março de 2024.

não se restringe à população residente naquele município. Independentemente do modelo de gestão – gestão direta, PPP ou Compartilha – é muito comum que sejam atendidos cidadãos de municípios vizinhos, até de outros estados.

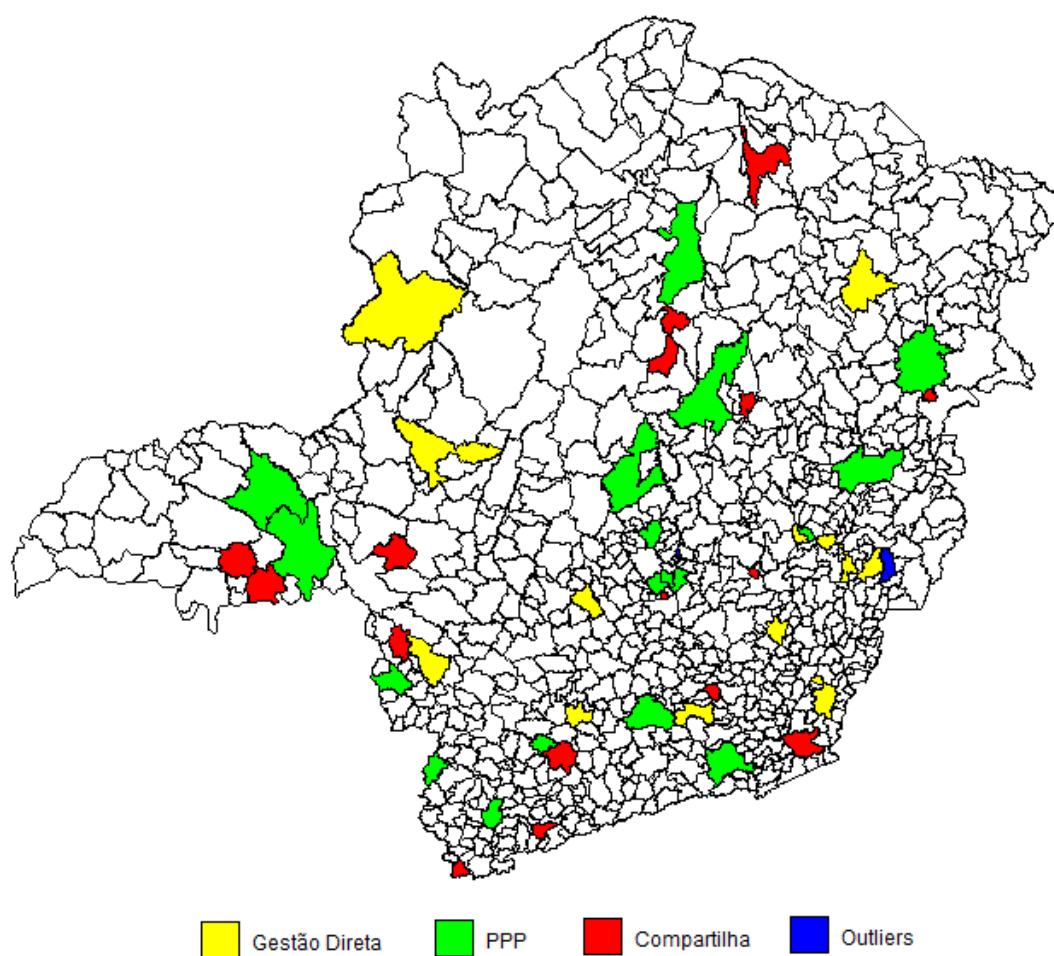
Abaixo, o Quadro 2 relaciona todas as 50 UAIs inauguradas até 06 de julho de 2024 pelos seus respectivos modelos de gestão e a Figura 6 apresenta a distribuição dessas 50 UAIs pelo território mineiro.

Quadro 2 - Distribuição de UAIs por modelo de gestão

<b>Gestão direta</b>	<b>PPP</b>	<b>Compartilha</b>	<b>Outliers</b>
Araçuaí	Belo Horizonte – Barreiro	Araxá	Aeroporto de Confins
Barbacena	Belo Horizonte – Praça Sete	Campo Florido	Ipanema
Caratinga	Belo Horizonte – Venda Nova	Cássia	
Coronel Fabriciano	Betim	Conceição das Alagoas	
Divinópolis	Contagem	Engenheiro Navarro	
Lavras	Curvelo	Extrema	
Muriae	Diamantina	Felício dos Santos	
Paracatu	Governador Valadares	Itajubá	
Passos	Ipatinga	João Monlevade	
Patos de Minas	Juiz de Fora – Shopping Jardim Norte	Joaquim Felício	
Ponte Nova	Juiz de Fora – Santa Cruz Shopping	Leopoldina	
	Montes Claros	Ouro Verde de Minas	
	Poços de Caldas	Porteirinha	
	Pouso Alegre	Sarzedo	
	São João Del Rei	Senhora dos Remédios	
	São Sebastião do Paraíso	Três Corações	
	Sete Lagoas		
	Teófilo Otoni		
	Uberaba		
	Uberlândia		
	Varginha		

Fonte: elaborado pela autora (2024)

Figura 6 – Distribuição das UAIs por modelo de gestão no território mineiro



Fonte: elaborado pela autora (2024)

Cabe aqui relacionar a criação o Programa UAI Compartilha com o que argumenta Souza (2023) sobre o papel dos estados no federalismo brasileiro. A autora define os estados como os elos mais fracos da cadeia federativa desde a Era Vargas, tendo esse processo se acentuado nas duas últimas décadas. Souza (2023) enfatiza que a CF/1988 foi marcada por uma tendência descentralizadora como uma busca por maior democratização do processo decisório. Ao longo do processo constituinte os municípios foram ganhando espaço na distribuição de recursos enquanto os estados perdiam. Essa perda, por parte dos estados, não foi só em relação à partilha do bolo tributário mas, também, em relação ao protagonismo na implementação de políticas públicas e no poder de coordenação dos municípios (SOUZA, 2023).

Partindo desse cenário de enfraquecimento do papel dos estados, pode-se entender que a criação do Programa UAI Compartilha foi uma solução encontrada para viabilizar a ampliação da rede UAI em um contexto em que o Estado dificilmente

conseguiria fazê-lo de maneira isolada. Trata-se, portanto, de uma inovação institucional que utiliza da governança e da “marca” UAI, já consolidadas pelo Governo do Estado, em combinação com o financiamento e a implementação por parte dos municípios.

Além de ser um novo arranjo institucional que se caracteriza pela cooperação entre o Estado e municípios, a criação do programa UAI Compartilha pode ser definida como um processo de *descentralização vertical* da política pública. Segundo a categorização proposta por Tobar (1991 apud SOARES; MACHADO, 2018), esse tipo de descentralização se configura pela transferência de funções de um ente governamental mais abrangente para entes governamentais de níveis menos abrangentes, no caso, do Governo do Estado de Minas Gerais para os municípios mineiros.

Existem dois aspectos do Programa UAI Compartilha que se destacam na forma com que o Programa é constituído e que serão de grande importância para o estudo que será desenvolvido nessa dissertação. Esses aspectos que serão melhor explicitados a seguir são: (1) alta padronização do modelo UAI e a (2) baixo esforço do Estado para induzir a adesão dos municípios ao Programa.

No que se refere ao primeiro desses aspectos, a alta padronização, podemos comparar o Programa UAI Compartilha ao modelo de franquia existente no meio privado. Ao aderir ao Programa, o município se submete a todas as normas e padronizações do modelo UAI já pré-estabelecidas e detalhadas nos anexos do convênio. Além disso, todas as ações realizadas pelo ente municipal - como definição dos serviços, escolha do imóvel - devem passar pela aprovação da equipe da Seplag-MG-MG (MINAS GERAIS, 2024a).

Esse aspecto da centralização vai ao encontro da caracterização feita por Abrucio e Franzese (2007) a respeito dos convênios estabelecidos entre entes federativos de níveis diferentes. Para os autores, apesar dos convênios serem um mecanismo de cooperação intergovernamental que tem como objetivo o alcance de interesses comuns, na prática os termos são definidos pelo governo superior, de modo que se assemelha mais a uma adesão por uma das partes do que de fato uma negociação.

Especificamente no caso do Programa UAI Compartilha, pode-se argumentar que a centralização do poder decisório por parte do Governo Estadual se justificaria pela necessidade de se manter a padronização do modelo UAI em todas as unidades

de Minas Gerais. Não se pode perder de vista que a concepção e a criação das Centrais de Atendimento Integrado no Brasil e das UAIs em Minas Gerais tiveram como objetivo centralizar e padronizar a prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão que até então eram ofertados de forma difusa. Assim, o programa UAI Compartilha tem o desafio de descentralizar a política sem deixar que a padronização e a excelência conquistada em toda experiência dessa política pública se percam.

Da mesma forma em que não existem critérios que restrinjam a participação dos municípios interessados, tão pouco está atribuída ao Estado a possibilidade de selecionar os municípios ou regiões em que serão implantadas as novas unidades. Isso ocorre devido ao segundo aspecto destacado: o baixo esforço de indução que o ente estadual exerce para atrair parceiros municipais no que se refere à adesão ao Programa.

Esse baixo esforço de indução pode ser melhor compreendido a partir da tipologia criada por Hood (1983 apud JACCOUD, 2020) para classificar os recursos mobilizados pelos instrumentos de políticas públicas. O autor define quatro tipos de recurso, sendo eles: (1) recursos informativos, relacionado à capacidade de interferir como ator estratégico em uma rede de informação; (2) coercitivos referentes ao poder legal e ao exercício da autoridade; (3) financeiro, relativo aos ativos disponíveis; e (4) organizacional, referente à capacidade burocrática de se atuar diretamente.

É possível facilmente identificar a mobilização de recursos informativos e organizacionais no Programa UAI Compartilha. Esses recursos estão presentes na longa experiência desenvolvida pelo Estado na implantação e operação de centrais de atendimento integrado; na maturidade organizacional e processual dessa secretaria para atendimento ao cidadão; no posicionamento da Seplag-MG como ator estratégico em uma rede de informações, tendo já estabelecido uma via de articulação e negociação com os mais variados órgãos públicos.

No entanto, a mobilização de recursos de natureza coercitiva e de natureza financeira para o processo de adesão dos municípios ao Programa é pouco expressiva. Não existe, por exemplo, uma normativa que obrigue ou constranja o município a implementar uma central de atendimento como a UAI e, muito menos, há incentivos financeiros como repasses de recursos. Como detalhado nessa seção, o parceiro municipal fica responsável pelo grande volume de financiamento tanto da

implementação quanto da manutenção da UAI, ficando o Estado responsável principalmente por contribuições não materiais.

As duas categorias de recursos que são escassas no Programa UAI Compartilha – coercitiva e financeira - são os tipos mais recorrentes na literatura e que mais agregam poder de indução para as relações intergovernamentais (JACCOUD, 2020). Sendo assim, pode-se dizer que o Estado acaba tendo pouco ou nenhum poder para selecionar, de maneira estratégica, os municípios que serão contemplados pelo Programa, ficando sua expansão à mercê da livre adesão e persistência do ente municipal no processo de implementação de uma UAI Compartilha.

Sendo os recursos financeiros e coercitivos os que mais agregam poder de indução nas relações intergovernamentais, são justamente as políticas públicas com um robusto contexto de coordenação as mais estudadas. Dessa forma, explorar um programa intergovernamental caracterizado pela ausência de transferências financeiras condicionadas ou instrumentos de coerção legal, como é o caso do UAI Compartilha, possibilitará compreender o funcionamento de outros mecanismos de coordenação federativa e, nessas condições, que fatores poderiam afetar positivamente ou negativamente os interesses dos governos locais em aderir a políticas ou programas.

Antes de apresentar o problema de pesquisa desta dissertação, é relevante contextualizar o Programa UAI Compartilha no cenário político-partidário em que se insere. Como mencionado anteriormente, o Programa foi criado no final de 2019, durante o primeiro ano do mandato do governador Romeu Zema, filiado ao Partido Novo. Desde então, tem sido executado exclusivamente sob sua gestão, inclusive após sua reeleição. Nesse contexto, torna-se pertinente refletir sobre a forma como as características operacionais do Programa se articulam com os princípios ideológicos e com as práticas de formulação e implementação de políticas públicas associadas ao Partido Novo.

Fundado em 2011 e registrado no TSE em 2015, o Partido Novo traz como norte princípios do liberalismo econômico, buscando a construção de um Estado eficiente com equilíbrio das contas públicas e adoção de uma estrutura administrativa enxuta e transparente (PARTIDO NOVO, 2024) (HORTA; SILVA; ARAÚJO, 2024). O Novo busca, assim, incorporar fortemente princípios da gestão privada na administração pública, refletindo o histórico empresarial de boa parte de seus

integrantes, inclusive do governador Romeu Zema, que, antes de assumir o cargo, já possuía uma carreira consolidada como empresário.

Essa lógica de gestão privada se evidencia no UAI Compartilha, na medida em que o Programa se assemelha ao modelo de franquias do setor privado: o Estado ocupa o papel da matriz franquadora, responsável por definir padrões, oferecer suporte técnico e conceder o uso da marca institucional; já os municípios, por meio de seus representantes legais, atuam como franqueados — avaliando a conveniência de aderir ao modelo conforme seus interesses e capacidades locais. Assim como em uma franquia, na qual a matriz define os padrões operacionais, fornece suporte técnico e transfere uma marca consolidada ao franqueado, o governo estadual atua como facilitador e coordenador, oferecendo aos municípios um modelo previamente formatado de política pública, capacitação e diretrizes rígidas de padronização.

A forma como o programa está estruturado também mantém relação com o princípio, defendido pelo Partido Novo, de maior independência e autonomia para os municípios (PARTIDO NOVO, 2024). Assim como um empresário que opta por investir seu dinheiro em um determinado setor produtivo e não em outro, e de forma semelhante, os prefeitos e presidentes de câmaras municipais possuem a liberdade de aderir e implementar uma UAI Compartilha, direcionando orçamento e capacidade técnica para essa finalidade, se assim julgarem interessante. Propugna-se, dessa forma, a concepção de relações federativas baseadas estritamente em relações voluntárias e espontâneas entre os entes governamentais, estando ausente a ideia de uma regulação do nível de governo mais abrangente para alcançar metas globais ou de caráter equalizador.

Além disso, é possível relacionar o Programa ao princípio, defendido pelo Partido Novo, de redução do tamanho do Estado (PARTIDO NOVO, 2024) (ZEMA, 2018), uma vez que as parcerias são viabilizadas com foco em escalabilidade e menor custo para o governo estadual, permitindo que o Estado faça “mais com menos”. Nesse modelo de políticas públicas o Estado desempenha essencialmente o papel de facilitador e coordenador, enquanto o município assume o papel de executor e grande maior parte dos custos para implantação e manutenção da UAI.

Por fim, outro ponto importante de se destacar é que, nesse modelo de parceria entre Estado e municípios, não há uma priorização territorial redistributiva com foco em regiões mais pobres do território estadual, com menor capacidade de gestão, e tampouco há priorização para áreas mais desprovidas dos serviços ofertados pela

UAI. Na forma com que o programa está estruturado, parece razoável supor que a implantação de uma nova UAI envolva fatores como interesse político, disponibilidade orçamentária e capacidade de execução por parte do município – o que será melhor explorado na parte empírica dessa dissertação. Essa ausência de critérios redistributivos explícitos pode ser compreendida como uma expressão de uma racionalidade política coerente com os valores liberais do Partido Novo, que enfatiza a autonomia decisória e a meritocracia entre entes subnacionais, ainda que em um contexto de desigualdades estruturais.

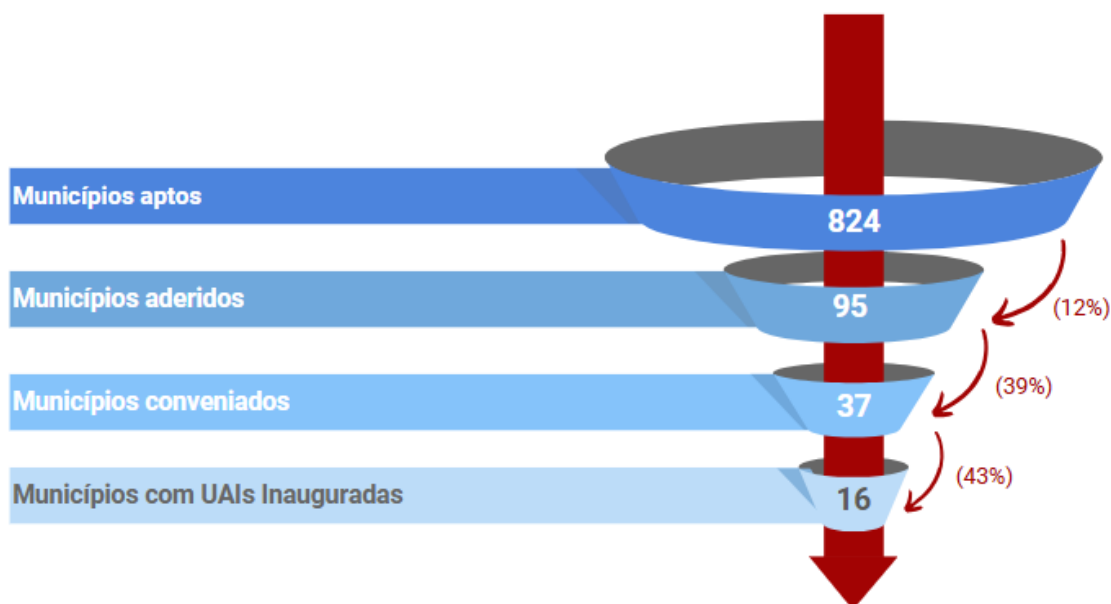
Um aspecto importante observado desde o início do funcionamento do Programa UAI Compartilha, em 2019, é o fato de que, dentre o grande número de municípios que não possuíam UAI e, portanto, estavam aptos a participar do Programa, apenas uma parte reduzida deles chegou efetivamente ao processo de adesão. Da mesma forma, dentre os municípios aderidos, apenas parte deles avançou até a etapa de assinatura do convênio e, desses últimos, uma parte menor ainda conseguiu chegar de fato à Inauguração da UAI.

No total, dos 824 municípios que estavam aptos no início do Programa, 95 municípios chegaram a realizar o peticionamento para adesão; desses, 37 assinaram o convênio, mas apenas 16 chegaram a inaugurar os serviços até o dia 06 de julho de 2024<sup>9</sup>, como está representado na Figura 7:

---

<sup>9</sup> Foi adotado como corte para o trabalho empírico o dia 06 de julho de 2024, data em que se iniciaram as restrições eleitorais relativas à inauguração de obras e estabelecimentos públicos de acordo com a Resolução TSE/MG nº 23.738, de 27 de fevereiro de 2024, e com a Resolução Conjunta SEGOV/SEC-GERAL/AGE, nº 1 de 4 de março de 2024.

Figura 7 - Afunilamento do processo de implantação UAI Compartilha



Fonte: elaboração própria (2024)

O fato de nem todos os municípios mineiros demonstrarem interesse em aderir ao programa leva-nos ao questionamento acerca do que faria com que essa proposta entrasse na agenda de determinadas prefeituras e câmaras municipais, enquanto na de outras não. Além disso, esse afunilamento do número de municípios que avançaram para as próximas etapas leva-nos à suposição de que existam fatores, ao longo do processo de implementação, que fazem com que municípios, inicialmente interessados, percam fôlego ou desistam de concluir sua participação no Programa.

### 3.4. PROBLEMA DE PESQUISA

Considerando os aspectos de alta padronização do Programa UAI Compartilha e a baixa indução por parte do Estado, com livre adesão dos municípios e ausência de uma estratégia territorial de expansão, o problema de pesquisa investigado nessa dissertação pode ser sintetizado nos seguintes termos:

*Quais fatores explicam o processo de expansão do Programa UAI Compartilha entre os municípios mineiros em suas diferentes fases – adesão, assinatura do convênio, inauguração?*

Essa pergunta ganha força especialmente quando se observa a redução progressiva do número de municípios que avançam em cada etapa do Programa, como foi apresentado anteriormente. A ausência de uma estratégia territorial por parte do Estado, somada aos valores liberais do Partido Novo — responsável pela criação e execução do Programa —, parece favorecer uma lógica que valoriza a autonomia decisória e a meritocracia entre os municípios. Isso leva a suposição de que a adesão e a implementação das novas UAIs não ocorra de forma homogênea no território mineiro, estando possivelmente associadas a características específicas dos municípios – o que será discutido nos próximos capítulos.

Além de identificar quais variáveis podem estar associadas à participação dos municípios mineiros no Programa, esta dissertação também buscou avaliar o peso de cada variável explicativa e observar como esses fatores se comportam nas diferentes fases do processo. O objetivo foi construir uma visão mais clara e detalhada sobre os caminhos que têm marcado a expansão das UAIs em um estado composto por tantos entes municipais e caracterizado por tamanha diversidade territorial, institucional e socioeconômica.

## 4. METODOLOGIA

Com o objetivo de esclarecer os procedimentos adotados ao longo da pesquisa, este capítulo está estruturado em quatro seções. A primeira apresenta as hipóteses formuladas, na tentativa de responder à nossa pergunta de pesquisa; a segunda, as variáveis independentes consideradas na análise; a terceira, as variáveis dependentes; e, por fim, a quarta seção detalha a estratégia metodológica, bem como as técnicas e os instrumentos utilizados na condução do estudo.

### 4.3. HIPÓTESES

Foram analisadas nessa pesquisa nove hipóteses de natureza diversa, incluindo as dimensões política, institucional, territorial, socioeconômicas. Nessa seção serão detalhadas cada uma dessas hipóteses, seus respectivos embasamentos teóricos e a forma com que serão operacionalizadas ao longo da dissertação.

#### 4.3.1. H1 – Alinhamento Político-partidário

A primeira hipótese testada foi:

*H1 – O alinhamento político-partidário entre o representante legal do município com o Governador de Minas Gerais aumenta a probabilidade de o município aderir e avançar pelas etapas do Programa UAI Compartilha.*

Essa hipótese tem como objetivo avaliar em que medida o alinhamento político-partidário entre o representante legal do município (prefeito ou presidente da câmara municipal) e o governador do Estado influencia a adesão e a implementação do Programa. O argumento teórico que embasa essa hipótese está relacionado à

premissa de que gestores e agentes políticos empregam recursos públicos com o intuito de alcançar objetivos eleitorais (ALBUQUERQUE, 2020). Carvalho e Coelho (2023) testam, em seu estudo, uma hipótese semelhante partindo da noção de que, por diversas vezes, são realizadas implementações pró-forma de novos programas motivadas por questões de alinhamento político.

Essa hipótese também está relacionada ao conceito de *credit claiming*. Estudos sobre transferências voluntárias demonstram a preferência de governos federais e estaduais para transferir recursos a aliados políticos, evitando o risco de que os créditos políticos sejam reivindicados por opositores (BROLLO; NANNICINI, 2012; ALBUQUERQUE, 2020). Apesar dessa dissertação não abordar um caso de transferência voluntária, entendemos que essa mesma lógica possa ser adaptada ao contexto analisado nessa pesquisa. Assim, como resultante da hipótese, a expectativa é que agentes políticos municipais de oposição ao chefe do executivo estadual tenham menor probabilidade de aderir e implementar esse programa estadual de modo a evitar que créditos sejam atribuídos a seu opositor político.

No que se refere a categorização dos partidos desses representantes como alinhados ou não alinhados politicamente ao governador de Minas Gerais, é necessário considerar que as alianças políticas do Governador Romeu Zema, do Partido Novo, sofreram variações ao longo dos anos de existência do programa. Por esse motivo optamos por categorizar os partidos desses representantes como “Partidos de esquerda” e “Partidos não de esquerda”, pressupondo que os prefeitos e presidentes de câmaras municipais de “Partidos de esquerda” seriam não alinhados e com maior aversão ao governo Zema, podendo apresentar resistência em aderir e implementar esse programa estadual. De outro lado, dos representantes municipais de “Partidos não de esquerda”, que configuram um grupo mais heterogêneo, não se poderia presumir, majoritariamente, uma inclinação oposicionista ao Governador.

Essa escolha metodológica dialoga com as conclusões do estudo feito por Fernandes, Chaves e Oliveira (2024), em que os atores identificam que o governador Romeu Zema conquistou uma clara inserção no campo político tradicional, tendo apoio de deputados estaduais, federais e prefeitos de um amplo leque de partidos, de modo que apenas os partidos de esquerda ou centro-esquerda representam uma clara oposição a Zema.

Assim, para essa categorização, foram considerados partidos de esquerda: PSTU, UP, PCO, PSB, PT, PC do B, PDT, PSOL, SOLIDARIEDADE, REDE. Essa

classificação foi realizada com base na classificação feita por Bachini et al (2022) e Zanlorenssi, Almeida e Nunes (2024) e a informação sobre o partido político de cada um dos representantes legais dos municípios foi retirada da base de dados do TSE.

#### **4.3.2. H2 – Polarização política**

A segunda hipótese, também de natureza política será:

*H2 – Quanto maior for a polarização política municipal na competição eleitoral local, maior a probabilidade do município aderir e avançar pelas etapas do Programa UAI Compartilha.*

A construção dessa hipótese está associada à ideia de que, em contextos de maior competição eleitoral, o agente político local estará mais interessado em aderir e implementar um programa ou política pública que agregue benefícios com ampla visibilidade para o eleitorado, favorecendo o processo de difusão (COELHO *et al*, 2016). Em outras palavras, o agente político nesse contexto de disputas eleitorais acirradas tenderia a ser mais ativo na busca por recursos e programas estaduais que aumentem sua visibilidade administrativa, de forma a consolidar sua base de apoio e manter vantagem simbólica sobre seus opositores.

Essa hipótese se mostra coerente com o objeto de pesquisa na medida em que a implementação de uma UAI representa uma iniciativa de alta visibilidade política para o prefeito ou presidente da câmara envolvido. Diferentemente de outras políticas públicas de caráter mais difuso ou técnico, a inauguração de uma UAI envolve a entrega de um equipamento público tangível e, geralmente, localizado em área central da cidade, o que amplia sua percepção pela população. Além disso, é comum que a inauguração da unidade seja marcada por cerimônias com a presença de autoridades municipais e estaduais, sendo amplamente divulgada nos canais oficiais de comunicação dos entes parceiros. Trata-se, portanto, de uma ação com elevado potencial de capital político para o gestor local.

Para mensurar a intensidade da polarização política no nível municipal, foi construído um indicador baseado no acirramento da eleição majoritária para o cargo

de prefeito nas eleições de 2020. O indicador considera a diferença de votos entre os dois candidatos mais votados e o total de votos válidos do município, conforme a fórmula:

$$\text{Polarização Política Ajustada} = 1 - (\text{Votos do } 1^{\circ} \text{ colocado} - \text{Votos do } 2^{\circ} \text{ colocado}) / \text{Total de votos válidos}$$

Esse indicador produz valores contínuos entre 0 e 1, nos quais valores próximos de 1 indicam maior acirramento eleitoral (alta polarização política), enquanto valores próximos de 0 refletem vitórias mais folgadas (baixa polarização política). Todos os dados utilizados nesse indicador foram retirados da base de dados do TSE.

### **4.3.3. H3 – Desenvolvimento municipal**

A presente hipótese parte da ideia de que, quanto maior for a demanda social de um município, mais propenso ele estará de aderir e implementar um programa proposto por um ente federativo mais abrangente (Estado ou União). Carvalho e Coelho (2023) trabalham em sua pesquisa com a hipótese de que municípios com maior vulnerabilidade tendem a apresentar maior necessidade de políticas públicas para suprir carências locais, o que favorece o processo de difusão dessas iniciativas.

Para mensurar essa vulnerabilidade social, optou-se por utilizar o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que tem sido utilizado como uma proxy dessa condição. Embora existam outros indicadores consagrados, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), o IFDM foi escolhido por sua atualização anual e por contemplar três dimensões fundamentais do desenvolvimento: emprego e renda, educação e saúde. A periodicidade mais recente do IFDM permite uma análise mais alinhada ao contexto atual dos municípios durante a vigência do Programa UAI Compartilha.

O IFDM é elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) que desde de 2008 acompanha o desenvolvimento socioeconômico de todos os municípios brasileiros. O índice varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento socioeconômico da localidade (FIRJAN, 2025).

A hipótese pode ser, portanto, escrita da seguinte maneira:

*H3 – Quanto menor for a o IFDM, maior a probabilidade de o município aderir e avançar pelas etapas do Programa UAI Compartilha.*

#### **4.3.4. H4 – Existência prévia do serviço**

Essa hipótese tem como objetivo analisar em que medida o fato do município já realizar previamente o atendimento, para sua população, do principal serviço ofertado nas UAIs – a emissão da carteira de identidade – pode estar negativamente associado à adesão e à implementação do Programa UAI Compartilha.

Em Minas Gerais, o serviço de emissão da carteira de identidade é de responsabilidade do Instituto de Identificação de Minas Gerais (IIMG), pertencente à Polícia Civil, podendo ser prestado nas UAIs mas também por meio de uma parceria direta desse Instituto com prefeituras ou câmaras municipais. É importante esclarecer que a oferta prévia (ou não) desse serviço não é um critério para participação do Programa UAI Compartilha. Caso o município já possua essa oferta, com a implantação da UAI o posto de identificação existente pode ser absorvido, e a equipe que já realiza o serviço pode ser incorporada à UAI. Nesse caso, também é possível que esse posto de identificação já existente seja mantido, coexistindo, assim, mais de um posto de identificação no mesmo município.

O serviço de emissão do documento de identidade representa um percentual muito significativo dos atendimentos que são realizados nas UAIs, em especial nas UAIs do tipo Compartilha, que costumam ser de menor porte. Esse serviço passou a ter um destaque ainda maior no final de 2023 e início do ano de 2024, quando as UAIs passaram a emitir a nova versão desse documento: a Carteira de Identidade Nacional (CIN), cuja a primeira via é gratuita para todos os cidadãos. Ou seja, é um serviço tão significativo que se pode intuir que o interesse dos parceiros municipais em implantar uma UAI em seu território esteja relacionado ao serviço de identificação.

Como já explicitado anteriormente, os dados utilizados nessa pesquisa vão até o início de julho de 2024. Mais recentemente, nos meses que antecederam a conclusão dessa pesquisa, a oferta dos serviços de trânsito (serviços de habilitação e

veículo) foram ganhando maior espaço nas UAIs Compartilha, entretanto, até julho de 2024 o serviço de identificação era absolutamente majoritário.

Portanto, a questão que se coloca é se a parceria pré-existente com o IIMG para a oferta do serviço de emissão de carteira de identidade desestimularia o município aderir e avançar pelas etapas do Programa UAI Compartilha, especialmente considerando todo o investimento de tempo e recursos necessários para implantação da UAI. Esse questionamento está ancorado na lógica de demanda por políticas públicas. Ou seja, se o serviço de emissão de carteira de identidade já está disponível, a necessidade de o município aderir ao Programa Estadual seria menor.

Assim, formula-se a seguinte hipótese:

*H4 – A existência prévia da oferta do serviço de emissão de carteira de identidade diminui a probabilidade de o município aderir e avançar pelas etapas do Programa UAI Compartilha.*

#### **4.3.5. H5 – Distância até a UAI mais próxima**

Como os atendimentos realizados nas UAIs não se restringem à população residente no município, muitos cidadãos se deslocam de um município para outro em busca dos atendimentos ofertados nessas unidades. Portanto, a presente hipótese foi elaborada com o intuito de verificar em que medida estar mais distante de outra UAI é um fator que favorece o interesse dos representantes do município em implantar uma UAI em seu próprio território por meio do Programa UAI Compartilha. Essa hipótese parte da premissa de que, quando mais distante o município está de uma UAI, mais difícil é o acesso da sua população aos serviços públicos em questão, o que aumentaria a chance de adesão ao Programa e avanço pelas etapas de implantação.

A presente hipótese é escrita da seguinte maneira:

*H5 – Quanto maior a distância de outra UAI, maior a probabilidade de o município aderir e avançar pelas etapas do Programa UAI Compartilha.*

Para testar a hipótese H5 foi calculada, para cada município apto a participar do Programa, a variável “Distância até a UAI mais próxima”, que consiste na menor distância rodoviária entre o município e uma UAI já inaugurada. Para o cálculo dessa variável foi utilizada uma base de dados secundária com distâncias rodoviárias entre todos os municípios brasileiros. Essa base contém as distâncias estimadas com base na API do Google Maps<sup>10</sup> e está disponibilizada online em repositório público<sup>11</sup>.

#### 4.3.6. H6 – Hierarquia urbana

Essa hipótese foi formulada com o objetivo de identificar em que medida o grau de influência exercido por um município sob os demais seria um fator capaz de explicar seu interesse em implantar uma UAI. Hipoteticamente, municípios que exercem maior influência seriam mais propensos a serem demandados quanto à disponibilidade dos serviços públicos, uma vez que os atendimentos das UAIs não se restringem à população do município em que foi instalada, mas atrai diversas pessoas que se deslocam de municípios vizinhos com o intuito de realizar algum serviço. Dessa maneira, a hipótese H6 pressupõe que municípios com maior nível de influência regional, que comumente já fornecem produtos e serviços para municípios do seu entorno, tenham uma maior chance de aderir e implementar uma UAI por meio do UAI Compartilha.

Para operacionalização dessa hipótese será utilizada a tipificação de hierarquia urbana produzida pelo IBGE (2018). Essa classificação ordena as cidades<sup>12</sup> brasileiras hierarquicamente de acordo com funções de gestão que exercem sobre outras cidades. São levados em consideração os papéis de comando nas atividades empresariais e de gestão pública, além da atratividade para suprir bens e serviços para as demais cidades. As cidades mineiras são, sob este critério, classificadas em

---

<sup>10</sup> A API (*Application Programming Interface*) do Google Maps permite o acesso programado às funcionalidades do Google Maps, como cálculo de rotas, distâncias e tempo estimado de viagem entre dois pontos geográficos, sem a necessidade de interação manual via navegador.

<sup>11</sup> Base de dados disponível em: <https://github.com/rfsaldanha/distbrasil>, acessada em junho de 2025.

<sup>12</sup> A unidade de análise utilizada pelo IBGE é o de Cidades que pode vir a ser composta por territórios de mais de um município que, devido à conurbação, são indissociáveis. Nessa pesquisa usaremos cidade como sinônimo de município.

cinco grandes níveis com divisões internas, são eles: Metrópole<sup>13</sup>; Capital regional (A,B e C); Centro sub-regional (A e B), Centro de zona (A e B); Centro local. Nessa classificação, quanto maior a categoria, maior o nível de influência da cidade.

Assim, a Hipótese H6 é formulada da seguinte maneira:

*H6 – Quanto maior a hierarquia urbana, maior a chance de o município aderir e avançar pelas fases do Programa UAI Compartilha.*

Para essa pesquisa optou-se por utilizar como categorias os cinco grandes níveis, desconsiderando, assim, as divisões internas. Essa escolha metodológica se justifica pelo fato de que algumas das subcategorias estavam sub representadas, especialmente nas fases mais avançadas do Programa. Considerar os cinco grandes níveis, em detrimento das 9 subcategorias significa reduzir a fragmentação e aumentar o poder estatístico, no intuito de resultados mais robustos e confiáveis.

#### **4.3.7. H7 - Tamanho populacional**

Essa hipótese parte da ideia de que quando maior a demanda potencial, isso é, quanto maior o público-alvo de um serviço público (ALBUQUERQUE, 2017), maior a probabilidade de o município aderir e implementar um programa ou política pública. No que se refere ao Programa UAI Compartilha, o público alvo pode ser considerado a população em geral residente no município, uma vez que o principal serviço ofertado nessas unidades (serviço de emissão da carteira de identidade) é necessário para todo perfil de cidadãos, independentemente de classe, gênero, raça ou idade. Ademais, diferentemente de outros serviços públicos, a emissão da carteira de identidade não pode ser realizada de forma privada, o que faz com que esse serviço seja demandado por pessoas de todas as faixas de renda.

Apesar do atendimento das UAIs não se restringir à população do município em que a UAI está instalada, pressupõe-se que quanto maior a população, mais os

---

<sup>13</sup> São classificadas como metrópoles não apenas as cidades central, mas todas as cidades que possuem com essa forte integração populacional. Ex.: o município de Igarapé é considerado como metrópole por fazer parte do arranjo populacional de Belo Horizonte.

prefeitos e vereadores serão pressionados para que esse serviço seja ofertado de maneira satisfatória no município. Além disso, municípios com maior população tendem a ter estruturas administrativas mais robustas, o que pode favorecer a execução de etapas mais complexas do Programa.

A formulação desta hipótese baseia-se também em evidências de outros estudos que apontam o tamanho populacional de um município como um fator relevante para a implementação de políticas públicas. Nascimento (2021), por exemplo, identificou a correlação entre o tamanho populacional e o nível de transparência dos municípios. Já o IBGE (2018), em publicação sobre o perfil dos municípios brasileiros, relaciona o porte populacional dos municípios com a presença de políticas de habitação, ciclovias e bicicletários públicos, evidenciando que municípios de menor porte tendem a apresentar menores índices de implementação dessas iniciativas.

A hipótese será testada por meio de duas estratégias complementares de análise: (i) de forma quantitativa, utilizando os dados da população municipal estimada para o ano de 2024, conforme projeção do IBGE; e (ii) de forma categórica, com base na tipologia de porte populacional também derivada das estimativas do IBGE. Esta classificação considera municípios de até 20.000 habitantes como Porte Pequeno I; entre 20.001 e 50.000, como Porte Pequeno II; entre 50.001 e 100.000, como Médio Porte; e entre 100.001 e 900.000 habitantes, como Grande Porte. A categoria “Metrópole” foi desconsiderada da análise por incluir apenas Belo Horizonte, que já possui UAI instalada e, portanto, não está apta ao Programa.

Ao adotar essas duas abordagens — uma quantitativa e outra categórica — busca-se verificar a consistência dos resultados e ampliar a robustez analítica da hipótese, a qual pode ser formulada da seguinte maneira:

*H7 – Quanto maior a população municipal, maior a probabilidade de o município aderir e avançar pelas etapas do Programa UAI Compartilha.*

#### 4.3.8. H8 – Autonomia fiscal

A presente hipótese tem como intuito identificar em que medida a autonomia fiscal pode ser um fator associado à adesão e ao avanço do município pelas etapas do Programa. A formulação dessa hipótese parte da premissa de que a capacidade de um município executar políticas públicas e firmar compromissos institucionais está diretamente relacionada ao seu grau de autonomia fiscal, especialmente em programas como UAI Compartilha que requerem comprometimento financeiro, capacidade técnica e estabilidade institucional por parte do município. Municípios com baixa autonomia fiscal apresentam maior dependência de repasses estaduais e federais, o que pode limitar sua margem de manobra para assumir novos compromissos, principalmente aqueles que envolvem contrapartidas financeiras ou reorganização de estruturas locais.

A construção desta hipótese também é sustentada por achados da pesquisa desenvolvida por Carvalho e Coelho (2023) em que a autonomia fiscal foi identificada como fator explicativo para adesão dos municípios de São Paulo à Estratégia Saúde da Família, política de iniciativa do governo federal. Espera-se encontrar resultados semelhantes para o Programa UAI Compartilha em Minas Gerais.

A hipótese, portanto, pode ser escrita da seguinte maneira:

*H8 – Quanto maior a autonomia fiscal, maior a probabilidade de o município aderir e avançar pelas etapas do Programa UAI Compartilha.*

Para a operacionalização desta hipótese, utilizou-se como variável o indicador de autonomia do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), especificamente o componente denominado IFGF Autonomia. Esse indicador busca mensurar em que medida o município é capaz de gerar receitas próprias suficientes para financiar sua estrutura administrativa, sem depender de repasses de outros entes federativos. Ele expressa o quanto da arrecadação local está disponível para ser direcionada a atividades-fim, como saúde, educação, urbanismo e saneamento. O índice varia de 0 a 1, sendo que valores mais próximos de 1 indicam maior capacidade de autofinanciamento e, portanto, maior autonomia fiscal (FIRJAN, 2023).

O indicador verifica a relação entre as receitas vinculadas à atividade econômica do município e os custos para manter a Câmara de Vereadores e a estrutura administrativa da Prefeitura. Do lado da receita, são consideradas tanto as receitas de arrecadação própria — como as tributárias, patrimoniais, de serviços, industriais e agropecuárias — quanto as transferências devolutivas de ICMS, IPVA, ITR e IPI-Exportação, que também estão diretamente relacionadas à dinâmica econômica local. Não são consideradas no cálculo da receita as transferências por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por ser uma transferência de caráter redistributivo desvinculada da economia local. Pelo lado da despesa, são incluídos os gastos com a manutenção da estrutura administrativa, compreendendo as despesas da Câmara Municipal e da função Administrativa do Poder Executivo. Importante destacar que não são consideradas, nesse cálculo, as despesas com atividades-fim como Saúde, Educação, Urbanismo e Saneamento (FIRJAN, 2023).

#### **4.3.9. H9– PIB per capita**

A Hipótese H9 – PIB per capita tem como intuito avaliar em que medida esse indicador pode ser considerado um fator explicativo para adesão e implementação de uma UAI pelos municípios mineiros por meio do Programa UAI Compartilha. Essa hipótese parte da premissa de que quanto maior for o nível de desenvolvimento econômico de um município, como fator estrutural, maior é a probabilidade de adoção de um programa em um processo de descentralização.

Essa hipótese também é constituída a partir da ideia de que municípios com mais atividade econômica possivelmente tenham demandas sociais mais visíveis, maior exposição política, mais pressão cidadã, portanto, maior interesse em aderir ao Programa. Para sua operacionalização serão utilizados dados do Produto Interno Bruto (PIB) Municipal e dados da população municipal, ambos relativos ao ano de 2021 e disponibilizado pelo IBGE.

Formula-se, assim, a seguinte hipótese:

*H9 – Quanto maior o PIB per capita, maior a probabilidade de o município aderir e avançar pelas etapas do Programa UAI Compartilha.*

#### 4.4. VARIÁVEIS EXPLICATIVAS

A partir das hipóteses, chegamos às variáveis explicativas sintetizadas no Quadro 3:

Quadro 3 – Variáveis explicativas, hipóteses, tipos e fontes correspondentes.

<b>Hipótese</b>	<b>Variável (sinal esperado)</b>	<b>Tipo</b>	<b>Fonte</b>
<i>H1 – Alinhamento político partidário</i>	Alinhamento político partidário (+)	Categórica dicotômica (sim/não)	TSE (2020)
<i>H2 – Polarização política</i>	Polarização política ajustada (+)	Quantitativa (0 a 1)	TSE (2020)
H3 – Desenvolvimento municipal	IFDM (-)	Quantitativa (0 a 1)	FIRJAN (2023)
H4 – Existência prévia do serviço	Existência prévia de posto de identificação (-)	Categórica dicotômica (sim/não)	IIMG, Seplag-MG (2024)
H5 – Distância da UAI mais próxima	Distância da UAI mais próxima (+)	Quantitativa	Google Maps (2025)
H6 – Hierarquia urbana	Nível de hierarquia urbana (+)	Categórica	IBGE (2018)
H7 – Tamanho populacional	População municipal (+)	Quantitativa	IBGE (2024)
	Porte populacional (+)	Categórica	IBGE (2024)
H8 – Autonomia fiscal	IFGF autonomia (+)	Quantitativa (0 a 1)	FIRJAN (2021)
H9 – PIB per capita	PIB per capita (+)	Quantitativa	IBGE (2021)

Fonte: elaborado pela autora (2025)

#### 4.5. VARIÁVEIS RESPOSTAS

Foram utilizadas nesse estudo três variáveis respostas que correspondem aos três importantes marcos do processo de implantação de uma UAI, especificados no capítulo anterior: adesão, assinatura do convênio, inauguração da UAI.

É importante esclarecer que essas etapas são sequenciais e que existe uma dependência hierárquica entre elas, de modo que todos os municípios que

inauguraram uma UAI já haviam assinados o convênio; todos os municípios que assinaram o convênio haviam feito a adesão, anteriormente; todos os municípios que fizeram adesão estavam entre os municípios aptos (que não possuíam UAI antes do surgimento do Programa). Essa relação, pode ser representada graficamente por subconjuntos:

Figura 8 – Variáveis dependentes representadas pela relação de conjuntos



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da SEPLAG-MG (2024).

As variáveis respostas estão sintetizadas no Quadro 4 abaixo:

Quadro 4 – Variáveis respostas, tipos e fontes correspondentes

Variável	Tipo	Fonte
Adesão	Qualitativa dicotômica (sim/não)	Seplag-MG (2024)
Convênio	Qualitativa dicotômica (sim/não)	Seplag-MG (2024)
Inauguração	Qualitativa dicotômica (sim/não)	Seplag-MG (2024)

Fonte: elaborado pela autora, 2025

#### 4.6. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Foi desenvolvida nessa dissertação uma pesquisa de natureza quantitativa, com objetivo explicativo. Foram utilizados testes estatísticos com o propósito de identificar em que medida as variáveis explicativas estão associadas às variáveis resposta apresentadas anteriormente.

Os testes estatísticos aplicados se diferenciam a depender do tipo de variáveis independentes analisadas. Para as variáveis categóricas dicotômicas (H1 e H4) foi utilizado o Teste Exato de Fisher. Esse teste é especialmente indicado quando os dados são apresentados em tabelas com poucas observações ou quando as categorias têm distribuições muito desiguais, o que poderia comprometer a validade de outros testes (MOYA, 2021). Além disso, foi calculado o odds ratio (razão de chances), que indica quantas vezes é mais provável que um evento ocorra em um grupo em comparação com o outro. Por fim, para verificar se essa estimativa é confiável, foi também calculado o intervalo de confiança de 95% do odds ratio, que mostra o grau de incerteza envolvido e ajuda a entender se a associação observada pode ser considerada estatisticamente significativa.

Para as variáveis categóricas não dicotômicas (H6 e H7) também foi aplicado o Teste Exato de Fisher, porém dessa vez com simulação de Monte Carlo (10.000 repetições), adequado para tabelas com mais de duas categorias e frequências baixas (DONATELLI; KONRATH, 2005). Também foram calculados os resíduos padronizados ajustados do teste qui-quadrado, com o objetivo de identificar quais categorias mais influenciaram os resultados. Além disso, foram estimadas as proporções de adesão, convênio e inauguração em cada nível da hierarquia urbana para complementar a análise.

Já para as variáveis quantitativas (H2, H3, H5, H7, H8, H9) foi aplicado o teste de Mann-Whitney. Esse teste é indicado para comparar a distribuição entre dois grupos independentes quando não se pode assumir a normalidade dos dados (teste não paramétrico) (MOYA, 2021).

Em todas as análises estatísticas realizadas, o p-valor foi adotado como critério para avaliação da significância estatística da associação entre as variáveis independentes e as variáveis resposta do estudo. O p-valor indica a probabilidade de que os resultados observados tenham ocorrido ao acaso, caso a hipótese nula seja

verdadeira — ou seja, caso não exista associação entre as variáveis analisadas. Nesta pesquisa, adotou-se o nível de significância de 5% ( $\alpha = 0,05$ ). Assim, quando o p-valor for inferior a 0,05, a hipótese nula foi rejeitada, e os resultados foram interpretados como estatisticamente significativos, sugerindo a existência de uma relação entre as variáveis testadas. Por outro lado, p-valores iguais ou superiores a 0,05 indicam que não há evidências estatísticas suficientes para afirmar a existência de associação, e, portanto, a hipótese nula não foi rejeitada.

As análises estatísticas foram realizadas com o uso do *software* R, por meio de scripts elaborados especificamente para a organização, processamento e interpretação dos dados. Para apoiar a construção desses scripts, foi utilizada a ferramenta de inteligência artificial ChatGPT (OpenAI, versão GPT-4), que forneceu orientações técnicas sobre a estruturação dos comandos e a aplicação correta dos testes estatísticos.

A unidade de análise desta pesquisa são os municípios do estado de Minas Gerais, uma vez que o objetivo do estudo foi de compreender os fatores que influenciam a adesão e o avanço municipal nas diferentes fases do Programa UAI Compartilha. Dessa forma, cada município foi considerado individualmente como uma observação no banco de dados, sendo analisado com base em características políticas, socioeconômicas, territoriais e institucionais.

Por fim, destaca-se ainda, nesta seção, uma escolha metodológica relevante relacionada à hierarquia entre as variáveis resposta. Conforme detalhado anteriormente, o avanço dos municípios pelas fases do Programa UAI Compartilha — adesão, celebração de convênio e inauguração da unidade — ocorre de forma sequencial e condicionada, ou seja, o ingresso em uma etapa pressupõe o cumprimento da anterior. Diante disso, os testes estatísticos de associação entre as variáveis independentes e cada uma das variáveis dependentes foram realizados apenas entre os municípios que estavam aptos a avançar para a respectiva etapa, ou seja, aqueles que já haviam concluído a fase imediatamente anterior. Essa escolha metodológica teve como objetivo respeitar a estrutura sequencial do processo e evitar viés de seleção.

## 5. RESULTADOS

Este capítulo tem como objetivo apresentar e discutir os resultados obtidos a partir das análises estatísticas realizadas. Inicialmente, é apresentada uma tabela com a síntese dos p-valores encontrados para todas as hipóteses testadas. Em seguida, cada hipótese é analisada individualmente, em seções específicas que incluirão, além dos p-valores, outros resultados relevantes, como intervalo de confiança e resíduos padronizados, acompanhados da discussão crítica de seus significados à luz dos objetivos da pesquisa e do embasamento teórico adotado.

### 5.1. RESULTADO DOS TESTES ESTATÍSTICOS

Na Tabela 1 estão sintetizados os p-valores obtidos a partir dos testes estatísticos:

Tabela 1 – Resultados dos testes estatísticos e níveis de significância

Hipótese	Variável independente	Adesão	Convênio	Inauguração
H1	Alinhamento político-partidário	0,7400	0,2676	0,6184
H2	Polarização política ajustada	0,3523	0,6943	0,9156
H3	IFDM	<b>0,0037**</b>	<b>0,0232*</b>	0,7276
H4	Existência prévia de posto de ident.	<b>0,0060**</b>	1,0000	1,0000
H5	Distância da UAI mais próxima	0,2206	0,1958	0,165
H6	Hierarquia urbana	<b>0,0076**</b>	0,2873	0,7659
H7	População municipal	<b>&lt; 0,0001***</b>	0,0642	0,7276
H7	Porte populacional	<b>0,0001***</b>	0,0611	0,4655
H8	IFGF Autonomia	<b>&lt; 0,0001***</b>	<b>0,0458*</b>	0,7899
H9	PIB per capita	<b>0,0030**</b>	0,0503	0,8204

Fonte: elaborado pela autora (2025)

Notas:

\*  $p < 0,05$  (significância estatística ao nível de 5%);

\*\*  $p < 0,01$  (significância estatística ao nível de 1%);

\*\*\*  $p < 0,001$  (significância estatística ao nível de 0,1%).

Para as hipóteses H3 e H4, os testes estatísticos indicaram resultados com sentido oposto ao previsto na formulação teórica original.

## 5.2. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS POR HIPÓTESE

Nessa sessão serão retomadas cada uma das hipóteses formuladas anteriormente e serão discutidos os resultados encontrados.

### 5.2.1. H1 - Alinhamento político-partidário

A hipótese H1 não pôde ser confirmada. A análise dos dados revelou que o alinhamento político entre representantes legais dos municípios e o governo estadual, embora intuído como um possível facilitador, não demonstrou ser estatisticamente relevante para o avanço dos municípios nas diferentes etapas do Programa UAI Compartilha. Na etapa de adesão, observou-se um resultado contraintuitivo em que os municípios com representantes não alinhados politicamente ao governador tiveram ligeiramente mais chance de aderir que os municípios com prefeitos e presidentes de câmara municipal alinhados. Nas etapas seguintes, apesar de serem observados padrões que parecem indicar o resultado esperado, essa associação não pôde ser comprovada estatisticamente.

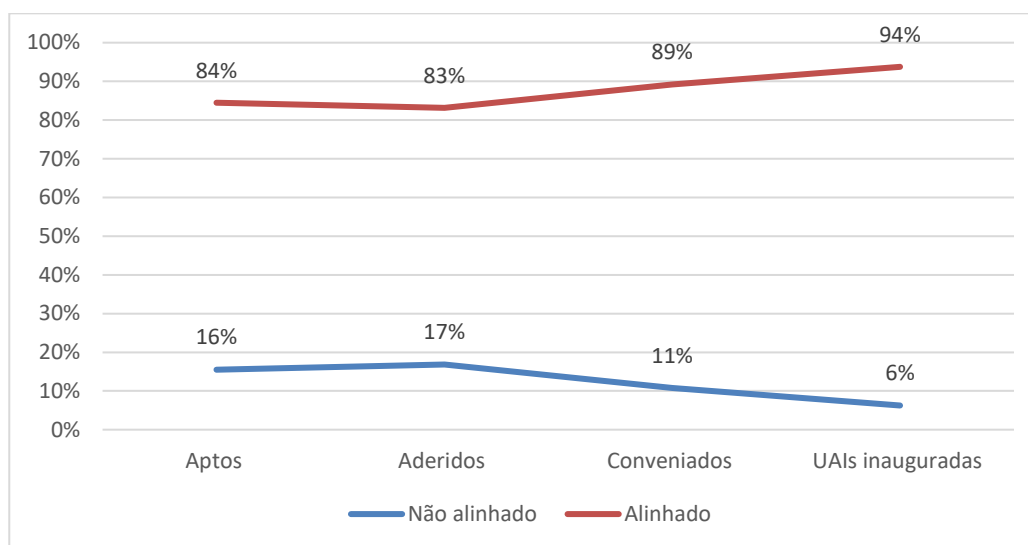
A Tabela 2 e o Gráfico 1 demonstram como a distribuição de municípios alinhados e não alinhados se modificou ao longo das etapas do Programa:

Tabela 2 – Municípios com representantes legais alinhados ao governador por fase do Programa UAI Compartilha

	Aptos	Aderidos	Conveniados	UAIs inauguradas
Alinhado	696 (84%)	79(17%)	33 (89%)	15 (94%)
Não alinhado	128 (16%)	16 (83%)	4 (11%)	1 (6%)
Total	824	95	37	16

Fonte: elaborado pela autora com dados do TSE (2020).

Gráfico 1 – Municípios com representantes legais alinhados ao governador por fase do Programa UAI Compartilha



Fonte: elaborado pela autora com dados do TSE (2020)

Como pode ser observado na Tabela 2 e Gráfico 1, acontece uma redução no percentual de municípios com representantes legais não alinhados ao governador a partir da etapa de assinatura de convênio, o que poderia sugerir a confirmação da hipótese. No entanto, conforme apresentado na Tabela 1, os p-valores para essa hipótese foram muito elevados, estando longe do nível de significância estabelecido de  $p < 0,05$ .

Em complementariedade a essa análise foi calculado o Odds ratio e o Intervalo de confiança:

Tabela 3 – Odds ratio e Intervalo de confiança H1

Etapa	Odds ratio (OR)*	Intervalo de confiança**
Adesão	0,90	0,49 – 1,59
Convênio	2,14	0,58 – 9,90
Inauguração	2,44	0,17 – 139,73

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Notas:

\*mensura quantas vezes é mais provável um município com representantes legais alinhados ao governador realizar essa etapa do Programa em comparação aos não alinhados.

\*\* mostra a faixa onde o valor real do OR provavelmente está (com 95% de certeza).

Assim como ocorre com a interpretação do p-valor, a análise dos odds ratios e de seus intervalos de confiança também não aponta para uma tendência de associação entre o alinhamento político-partidário e o avanço dos municípios nas etapas do Programa. Como todos os intervalos de confiança incluem o valor 1, é possível que o verdadeiro efeito do alinhamento seja nulo, mas também que

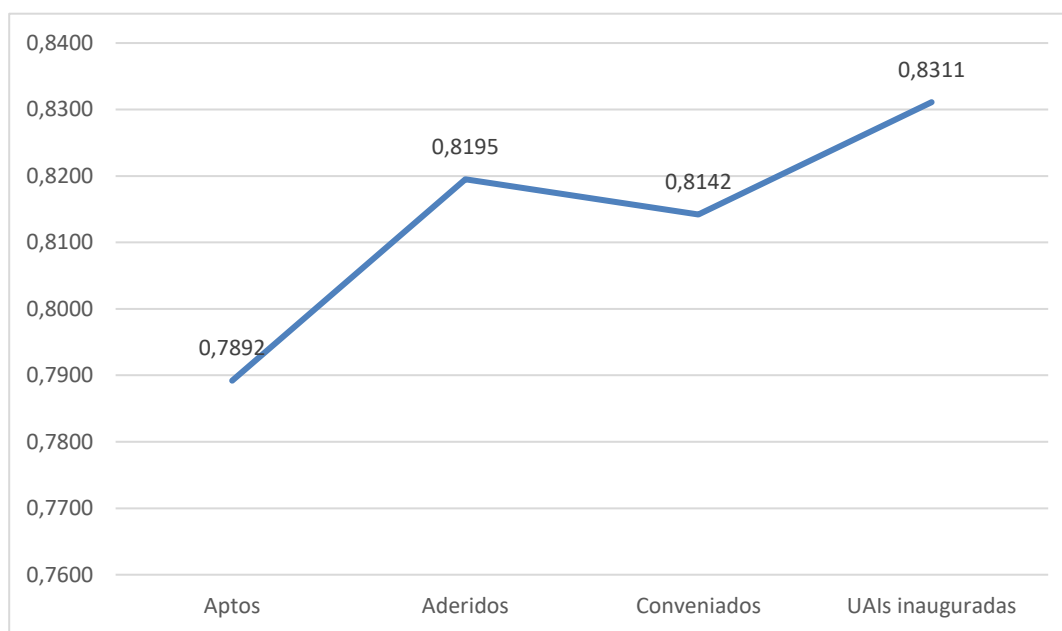
ele favoreça tanto representantes legais alinhados quanto não alinhados. Em outras palavras, os dados disponíveis não permitem afirmar se o alinhamento aumenta ou reduz as chances de um município realizar determinada etapa do Programa.

A expectativa era de que prefeitos de partidos de esquerda — considerados, neste estudo, como não alinhados ao governo Zema — apresentassem maior resistência em aderir ou implementar o programa, enquanto os alinhados tenderiam a avançar com mais facilidade. No entanto, os dados não permitem confirmar estatisticamente essa proposição, ainda que o avanço nas etapas seguintes do Programa indique uma redução da proporção dos não alinhados.

### **5.2.2. H2 - Polarização política**

A hipótese H2, que propunha uma associação positiva entre a polarização política municipal e o avanço dos municípios nas etapas do Programa UAI Compartilha, não foi confirmada. Os testes estatísticos realizados não identificaram diferenças significativas nos níveis de polarização entre os municípios que avançaram e os que não avançaram em cada fase do Programa.

O Gráfico 2 demonstra como a média de polarização política se apresentou relativamente próxima ao longo das etapas do Programa:



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE (2020).

Conforme apresentado na Tabela 1, os p-valores obtidos na análise da variável polarização política não apresentaram relevância estatística, sendo  $> 0,05$  para todas as etapas do Programa. No mesmo sentido, o Gráfico 2 não apresenta nenhum padrão observável, reforçando o entendimento de que a polarização política não é um fator importante para o avanço dos municípios pelas etapas de inauguração de uma UAI.

Os resultados encontrados vão na direção oposta às expectativas formuladas a partir das referências que fundamentaram a Hipótese 2. Esperava-se que contextos de maior acirramento eleitoral nas disputas municipais estivessem associados a uma maior probabilidade de os municípios avançarem nas fases do Programa UAI Compartilha. No entanto, essa expectativa não se confirmou, indicando que outros fatores podem exercer um papel mais determinante nesse processo.

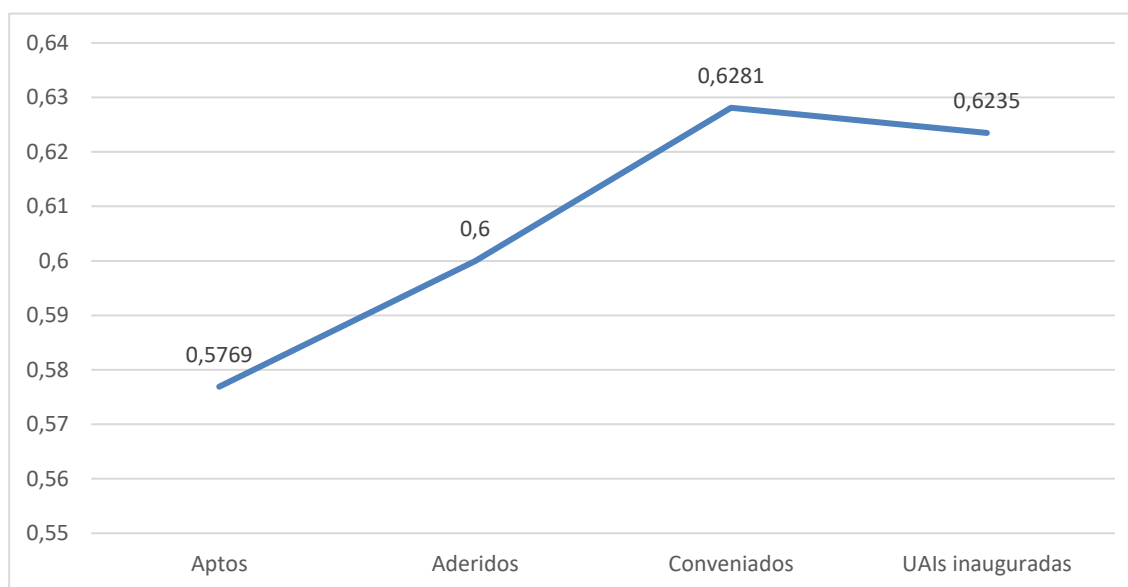
### 5.2.3. H3 – Desenvolvimento municipal

A Hipótese H3 propunha uma relação negativa entre o nível de desenvolvimento do município, representado pelo IFDM, e o avanço nas etapas do Programa UAI Compartilha. Porém, o resultado encontrado foi curiosamente oposto:

identificou-se uma relação positiva entre o IFDM e as fases de adesão e convênio ao Programa.

O Gráfico 3 demonstra como a média de IFDM se apresentou ao longo das etapas do Programa:

Gráfico 3 – Média IFDM por fases do Programa UAI Compartilha



Fonte: elaborado pela autora com dados da FIRJAN (2023)

Conforme apresentado na Tabela 1, o p-valor para etapa de adesão foi de 0,0037 e para etapa de convênio 0,0232, ambos estatisticamente relevantes. Entretanto, ao contrário do que se esperava, o resultado obtido não comprovou uma relação negativa entre desenvolvimento municipal e essas etapas do Programa, mas uma relação positiva. Isso pode ser observado na representação feita no Gráfico 3, uma vez que se observa uma tendência de aumento da média do IFDM ao longo das etapas em que o p-valor foi estatisticamente relevante (adesão e convênio). Houve apenas uma queda na média do p-valor da etapa de inauguração, o que, no entanto, não teve comprovação de relevância estatística.

A Hipótese H3 estava ancorada na lógica da demanda social em que municípios mais vulneráveis e, portanto, com menores indicadores de desenvolvimento, possuiriam maior necessidade de políticas públicas e, assim, maior probabilidade de aderir e implementar programas estaduais como forma de suprir carências locais. Ou seja, essa hipótese foi construída com o objetivo de se verificar a presença de uma lógica de difusão por necessidade.

No entanto, é importante reconhecer algumas limitações dessa lógica. Ela parte do princípio de que maior necessidade gera maior ação, o que nem sempre ocorre na prática, especialmente se considera-se o fato do município não possuir capacidade institucional para implementar um Programa robusto como o analisado. A implementação de uma UAI exige contrapartida financeira, capacidade técnica e alocação de pessoal, o que pode desfavorecer municípios com baixo IFDM, apesar da necessidade.

Dessa forma, é possível postular que a associação positiva existente entre o IFDM e o avanço pelas fases do Programa UAI Compartilha esteja relacionado com a lógica de capacidade estatal, muito presente na literatura de implementação de políticas públicas descentralizadas. Como argumentam Soares e Melo (2016), municípios com recursos financeiros, humanos e tecnológicos mais limitados podem enfrentar maiores dificuldades para cumprir as exigências necessárias à celebração e execução dos convênios.

Embora o IFDM não mensure diretamente a capacidade estatal, ele reflete dimensões estruturais do desenvolvimento local — como a escolarização da população, a qualidade dos serviços de saúde e o grau de formalização do mercado de trabalho — que costumam estar associadas à existência de uma burocracia mais qualificada e a uma gestão pública mais estruturada. Assim, uma pontuação elevada no IFDM pode ser interpretada como um indicativo de maior capacidade estatal, o que explica a maior probabilidade de o município avançar nas etapas do Programa UAI Compartilha, especialmente diante das exigências de implementação atribuídas ao ente local, como a formação de equipe técnica, a capacidade de planejamento, a execução orçamentária, a disponibilidade de estrutura física e a continuidade da burocracia.

Essa hipótese, então, nos leva a uma conclusão interessante e não esperada: quando maior o desenvolvimento municipal, maiores as chances de um município aderir e firmar convênio do Programa Estadual UAI Compartilha. Isso significa, portanto, que municípios com menor grau de desenvolvimento possuem maior chance de ficarem “de fora” dessa iniciativa, mesmo que haja necessidade, sugerindo em alguma medida um efeito concentrador a partir das regras adotadas pela política estadual para a difusão municipal do Programa.

#### 5.2.4. H4 - Existência prévia do serviço

A Hipótese H4 previa uma relação negativa ante a existência prévia do serviço de emissão de carteira de identidade no município e o avanço pelas etapas do Programa UAI Compartilha. No entanto, esse não foi o resultado encontrado para nenhuma das etapas analisadas. Na etapa de adesão, o resultado encontrado foi contrário ao esperado, indicando uma relação positiva entre a variável independente e a dependente. Já nas etapas de convênio e inauguração, os resultados mostram que não há evidências de associação significativa entre as variáveis.

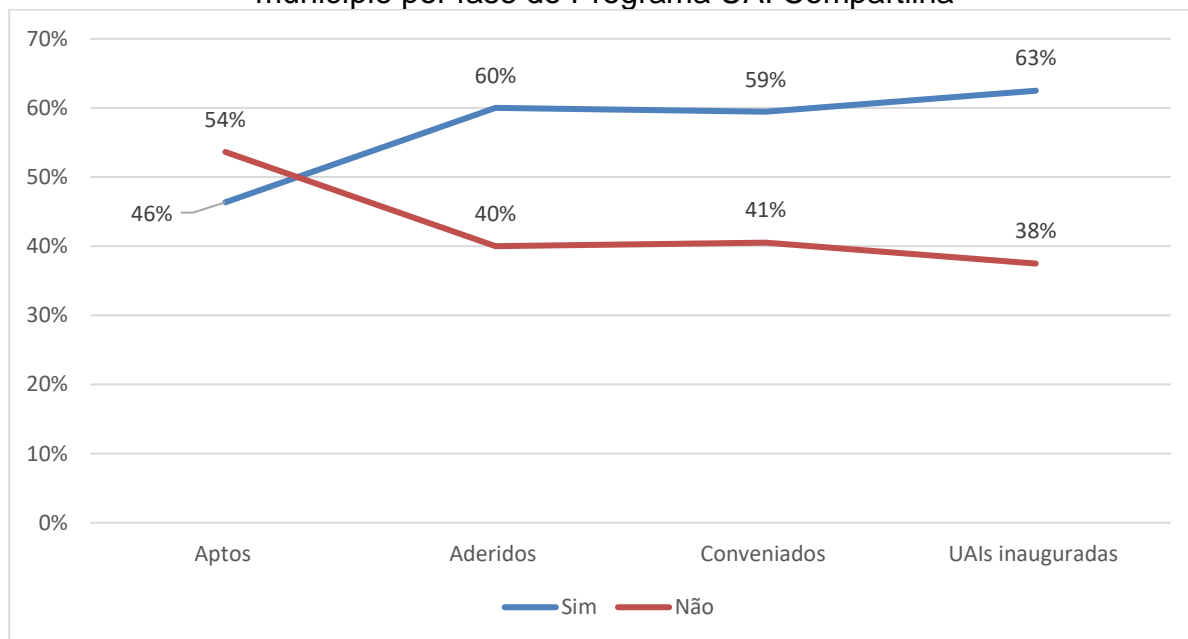
A Tabela 4 e o Gráfico 4 demonstram como a distribuição de municípios com e sem a oferta prévia do serviço de emissão do documento de identidade se modificou ao longo das etapas do Programa:

Tabela 4 – Existência prévia do serviço de emissão de carteira de identidade no município

	Aptos	Aderidos	Conveniados	UAIs inauguradas
Sim	382 (46%)	57 (60%)	22 (59%)	10 (63%)
Não	442 (54%)	38 (40%)	15 (41%)	6 (38%)
Total	824	95	37	16

Fonte: elaborado pela autora com dados do IIMG (2024)

Gráfico 4 – Existência prévia do serviço de emissão de carteira de identidade no município por fase do Programa UAI Compartilha



Fonte: elaborado pela autora com dados do IIMG

Ao analisar a distribuição das categorias de municípios – os que possuíam ou não a oferta prévia do serviço, observa-se uma inversão interessante ao comparar os municípios aptos com os municípios que efetivamente aderiram. Enquanto dentre os municípios aptos, os que não possuíam oferta prévia do serviço era maioria, essa situação se inverte dentre os municípios aderidos. Essa inversão é representada no Gráfico 4 com o cruzamento das duas linhas.

Essa diferença da distribuição dos municípios aptos e aderidos no que se refere a oferta prévia ou não do serviço de emissão da carteira de identidade se mostrou estatisticamente relevante, como indicado pelo p-valor apresentado na Tabela 1 (p-valor = 0,006). Esse resultado indicou a existência de uma associação positiva e estatisticamente significativa entre o município já possuir a oferta do serviço e sua adesão ao Programa UAI Compartilha.

O mesmo não aconteceu para as etapas de convênio e inauguração. Para essas duas etapas, o p-valor encontrado foi igual a 1. Esse p-valor tão alto e distante do nível de significância utilizado nessa análise (p-valor = 0,05) sugere ausência de associação entre a variável independente e dependente. Ou seja, possuir ou não a oferta prévia do serviço não parece fazer diferença para o município avançar por essas duas fases do Programa.

Em complementariedade a essa análise foi calculado o Odds ratio e o Intervalo de confiança:

Tabela 5 – Odds ratio e Intervalo de confiança H4

Etapa	Odds ratio (OR)*	Intervalo de confiança**
Adesão	1,86	1,18 – 2,97
Convênio	0,96	0,38 – 2,44
Inauguração	1,24	0,27 – 5,88

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Notas:

\*mensura quantas vezes é mais provável um município que possui oferta prévia do serviço de emissão de carteira de identidade tem de realizar essa etapa do Programa em comparação aos que não possuem.

\*\* mostra a faixa onde o valor real do OR provavelmente está (com 95% de certeza).

As interpretações feitas a partir dos p-valores se confirmam com a análise dos odds ratios e seus intervalos de confiança. Como pode ser observado na Tabela 5, apenas o intervalo de confiança da etapa de adesão não inclui o valor 1, reforçando que a associação observada é positiva e estatisticamente relevante. Isso significa que municípios que já possuíam o serviço de emissão de carteira de identidade tinham por volta de 1,86 vezes mais chances de aderir ao Programa do que os que não possuíam. No que se refere às fases de convênio e inauguração, assim como interpretado a partir do p-valor, a análise do odds ratio e intervalo de confiança indicam a ausência de associação estatisticamente significativa para essas etapas. Assim, no caso dessa variável explicativa, a adesão definiu a trajetória posterior na firmação do convênio e implantação do serviço, que não mais se alterou na relação entre municípios com existência prévia ou não do serviço de identificação.

A Hipótese H4 foi construída a partir da lógica da necessidade do município em ofertar o principal serviço presente nas UAIs: emissão do documento de identidade. Esperava-se que municípios que já ofertassem previamente esse serviço para a sua população tivessem menos necessidade de uma UAI e, portanto, menos probabilidade de destinar recursos e equipe para esse Programa Estadual. No entanto, como apresentado, o resultado encontrado subverteu essa lógica, demonstrando que municípios com a oferta prévia do serviço possuem maior chance de aderir ao Programa, o que sugere possíveis interpretações que serão apresentadas a seguir.

Uma primeira é a de que essa relação positiva seja explicada pela existência de algum fator em comum que fez o município firmar a parceria com o IIMG anteriormente e que, em um segundo momento, o motiva a aderir ao Programa UAI

Compartilha. Esse fator poderia ser a maior capacidade de planejamento, gestão financeira e de contratos, que os tornam mais aptos a lidar com os requisitos administrativos de ambas parcerias. É possível, também, que com a oferta prévia da emissão da carteira de identidade, o município tenha adquirido maiores experiências com serviços públicos, o que pode levá-lo a supor menores custos para pensar a UAI Compartilha como uma ampliação de um serviço limitado já existente e o incentivaria a aspirar sua implantação. Pode ser também que já possuir a oferta do serviço de identificação crie na população uma maior demanda por serviços públicos de qualidade, demandando de prefeitos e vereadores a implantação de iniciativas como essa.

Os resultados indicaram, assim, que já realizar a emissão da identidade não seria um desestímulo para que o município faça adesão ao Programa UAI Compartilha. Pelo contrário, isso poderia levá-lo a se interessar pelo Programa, se considerarmos que os agentes políticos municipais não estão buscando apenas agregar mais um serviço a ser ofertado para sua população, mas ampliar as vantagens atreladas à implantação da UAI. Dentre essas vantagens pode-se mencionar a integração da emissão da carteira de identidade com outros serviços, possibilitando o ganho de eficiência na medida em que vários serviços são ofertados no mesmo espaço, possivelmente pelos mesmos atendentes.

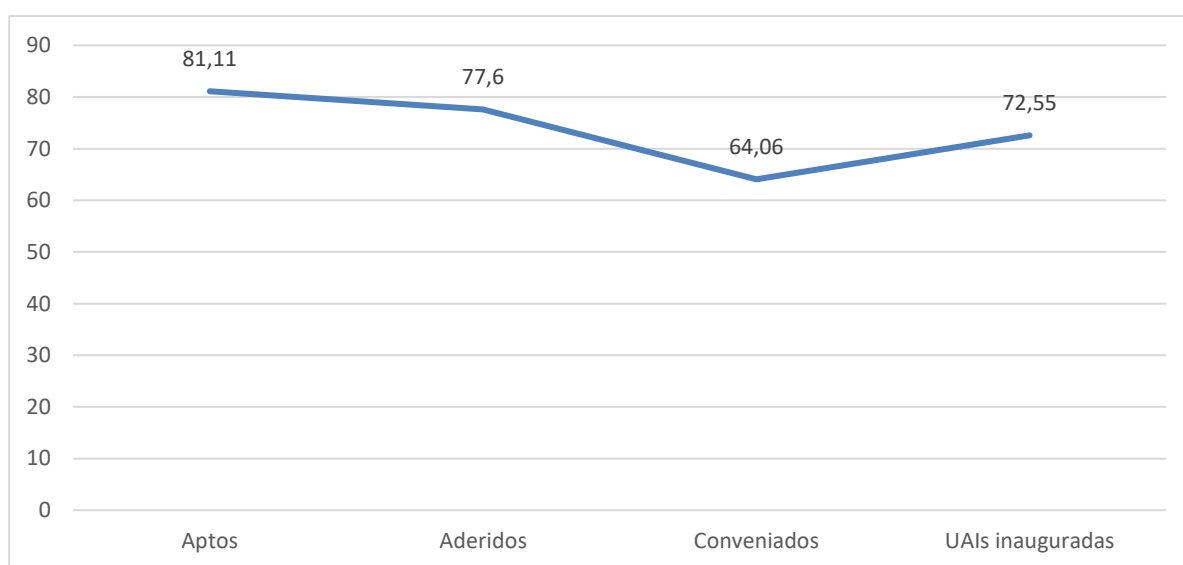
Uma outra vantagem está atrelada à busca por qualidade nos atendimentos, já que ao aderir ao Programa o município se submete a todos os padrões de estrutura física do espaço, treinamento da equipe, fluxo de atendimento, monitoramento dos indicadores, além da disponibilização dos serviços no portal de agendamento. Por fim, destaca-se também que ao implantar uma UAI o município passa a fazer parte de uma rede que engloba todas as UAIs do Estado e passa a contar com o suporte da equipe da Seplag-MG. Ou seja, as vantagens da adesão ao Programa vão além da simples oferta de novos serviços, incluindo benefícios estruturais e operacionais mais amplos para o município.

### 5.2.5. H5 – Distância até a UAI mais próxima

A hipótese H5, que tinha como objetivo verificar a existência associação entre a distância até a UAI mais próxima e o avanço dos municípios nas etapas do Programa UAI Compartilha, não foi confirmada. Era esperado que quanto maior fosse essa distância, maior seria as chances dos municípios aderirem e progredirem pelas fases do Programa, entretanto os testes estatísticos realizados não identificaram efeito significativo entre essa variável explicativa e nenhuma das variáveis respostas.

O Gráfico 5 demonstra como a média dessa variável se comportou ao longo das etapas do Programa:

Gráfico 5 – Média da distância da UAI mais próxima (em km) por fases do Programa UAI Compartilha



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do API do Google Maps (2025)

Conforme apresentado na Tabela 1, os p-valores obtidos na análise da variável distância da UAI mais próxima não apresentaram relevância estatística, sendo  $> 0,05$  para todas as etapas do Programa. No mesmo sentido, o Gráfico 5 evidencia que a média dessa variável sofre pouca variação ao longo das etapas, e não apresenta uma tendência de comportamento observável, já que o valor decresce para as etapas de adesão e convênio, mas aumenta para etapa de inauguração. Importante dizer, a respeito dessa variável que, caso tivesse algum peso sobre a decisão dos gestores

locais de aderir ou prosseguir nas fases seguintes, seria esperado que essas distâncias aumentassem ao longo do processo, de modo que os que aderem teriam maiores distâncias médias para a UAI mais próxima que os aptos; os conveniados teriam maiores distâncias que esses últimos, e assim, sucessivamente. Dessa forma, pode-se concluir que a distância entre o município e a UAI mais próxima não parece ser um fator relevante para o avanço nas fases do Programa UAI Compartilha.

### 5.2.6. H6 – Hierarquia urbana

A análise da Hipótese H6 indica sua confirmação parcial. Foi identificada associação estatisticamente significativa entre a hierarquia urbana e a etapa de adesão ao Programa UAI Compartilha, destacando-se os municípios classificados como Centro Local, que aderiram menos do que o esperado, e os Centros Sub-regionais, cuja adesão superou as expectativas. Nas etapas seguintes, embora os dados sugiram a manutenção dessa tendência, os resultados não apresentaram significância estatística, impossibilitando confirmar a influência da hierarquia urbana nas fases de convênio e inauguração.

A Tabela 6 e o Gráfico 6 apresentam a distribuição dos municípios por nível de hierarquia urbana ao longo das etapas do Programa:

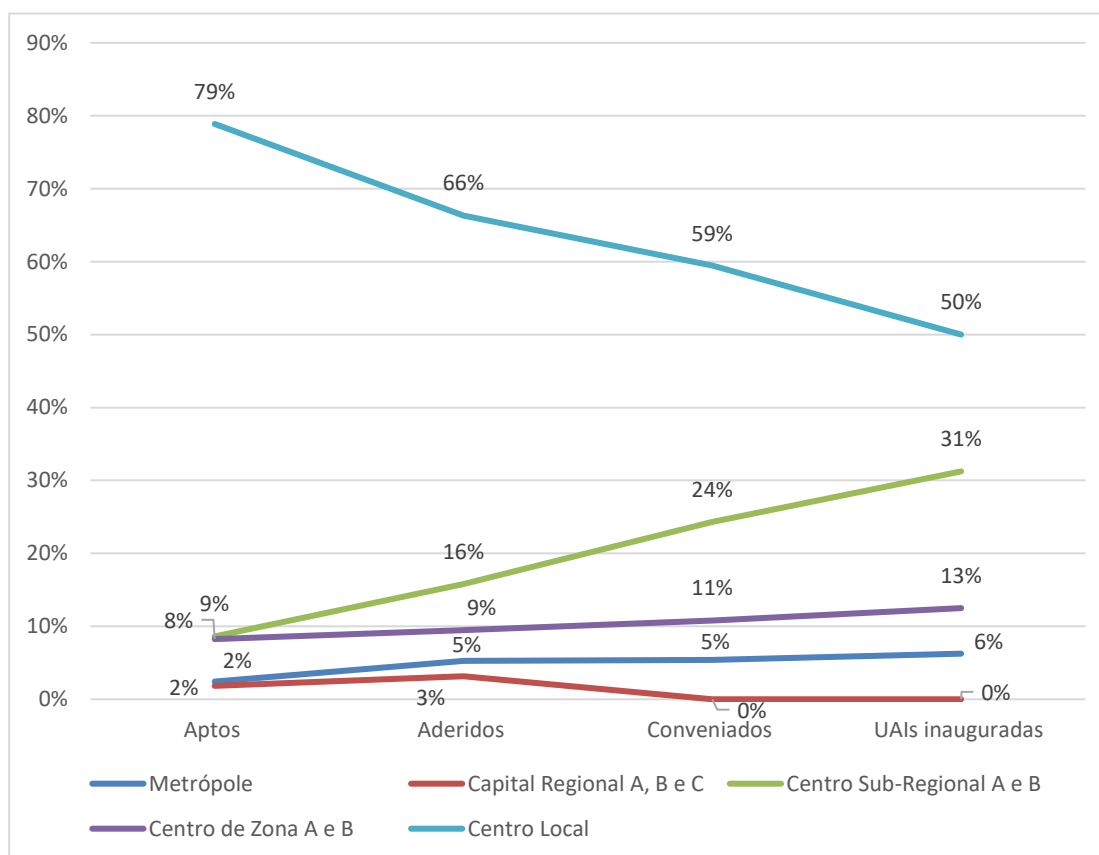
Tabela 6 – Municípios classificados por nível de hierarquia urbana por fase do Programa UAI Compartilha

	Aptos	Aderidos	Conveniados	UAIs inauguradas
Metrópole	20 (2%)	5 (5%)	5 (5%)	1 (6%)
Capital Regional A, B e C	15 (2%)	3 (3%)	0 (0%)	0 (0%)
Centro Sub-Regional A e B	71 (9%)	15 (16%)	9 (24%)	5 (31%)
Centro de Zona A e B	68 (8%)	9 (9%)	4 (11%)	2 (13%)

Centro Local	650 (79%)	63 (66%)	22 (59%)	8 (50%)
Total	824	95	37	16

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do IBGE (2018).

Gráfico 6 – Municípios classificados por nível de hierarquia urbana por fase do Programa UAI Compartilha



Fonte: elaborado pela autora com dados do IBGE (2018).

Ao analisar a Tabela 6 e o Gráfico 6 é possível observar como a distribuição dos municípios por nível de hierarquia urbana sofreu alterações relevantes ao longo das fases do Programa. Embora os Centros Locais sejam a categoria mais numerosa em todas as etapas, sua representatividade foi diminuindo progressivamente, passando de 79% entre os municípios aptos para 50% entre aqueles que efetivamente inauguraram uma UAI. Em contraste, os Centros Sub-regionais apresentaram crescimento contínuo, ampliando sua participação de 9% dentre os aptos para 31% na fase de inauguração.

Conforme apresentado na Tabela 1, foi constatada associação estatisticamente significativa ( $p < 0,001$ ) entre a hierarquia urbana e a adesão ao Programa. Para compreender melhor a direção dessa associação e identificar quais categorias mais contribuíram para o resultado, foram calculadas as proporções de adesão — isto é, o percentual de municípios aptos em cada categoria que aderiram ao Programa — e os respectivos resíduos padronizados, conforme detalhado na Tabela 7.

Tabela 7 – Proporções e resíduos padronizados H6 - etapa de adesão

Hierarquia urbana	Proporção de adesão	Resíduo padronizado
Metrópole	25%	+1,91
Capital Regional A, B e C	20%	+1,04
Centro Sub-Regional A e B	21,13%	+2,65
Centro de Zona A e B	13,24%	+0,46
Centro Local	9,69%	-3,19

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Interpreta-se que Resíduos  $> + 2$  ou  $< - 2$  significam contribuições significativas, sendo que os primeiros representam adesão significativamente maior que a esperada, enquanto os segundos, adesão significativamente menor que a esperada. Portanto, a análise dos resíduos padronizados converge com a análise realizada a partir do Gráfico 6 e Tabela 6. Os Municípios classificados como Centro Local aderiam ao Programa em proporção inferior ao esperado, enquanto os municípios do tipo Centro Sub-regional aderiram mais que o esperado. Os demais tipos de município não apresentaram diferença estatisticamente significativa em relação às expectativas de adesão.

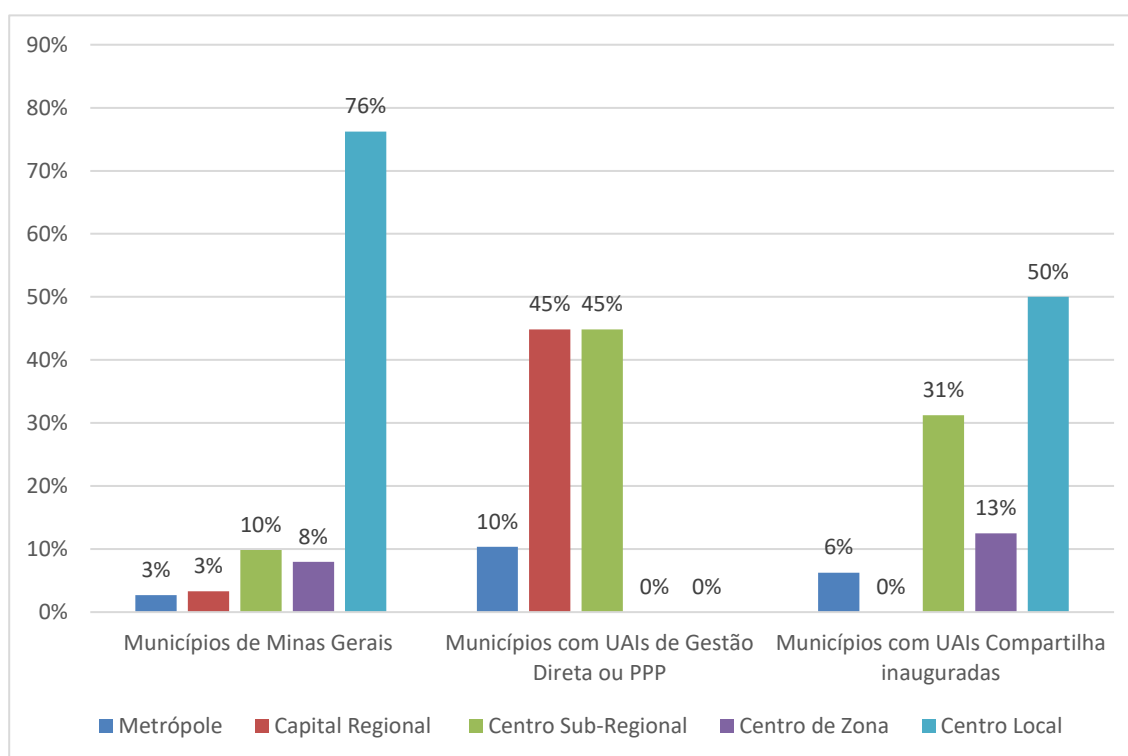
Ao se elaborar a presente hipótese, esperava-se que municípios classificados com maior nível de hierarquia urbana (Metrópoles e Capitais Regionais) apresentassem maior probabilidade de avançar ao longo das etapas do Programa e que municípios com menor nível (Centros Locais), apresentassem menor probabilidade. A primeira expectativa não pôde ser propriamente confirmada, enquanto a segunda foi a principal achado da análise dessa hipótese.

Os Centros Locais representam a grande maioria dos municípios mineiros (76%) e são cidades cuja influência se restringe ao próprio território, podendo atrair moradores de outros municípios para alguma atividade específica, mas não são vistas como destino principal por nenhuma outra cidade. Esses centros costumam ter pouca

força econômica e administrativa, e sua população geralmente depende de cidades maiores para realizar compras, acessar serviços públicos e resolver questões do dia a dia (IBGE, 2018). Essa pouca força econômica e administrativa e a usual dependência de outras cidades, possivelmente, é o que explica essa adesão menor do que esperada apontada pela análise estatística.

Cabe discutir, no entanto, como que, apesar do percentual de Centros Locais ir decaindo ao longo das etapas do UAI Compartilha, essa categoria ainda representa a maior parte das UAIs inauguradas por meio do Programa (50%). Esse cenário é totalmente discrepante do que se observava antes da criação do Programa em que não existia nenhuma UAI (0%) em municípios classificados como Centros Locais. A comparação da distribuição do nível de hierarquia urbana entre todos os municípios mineiros; municípios que possuem UAI gestão direta ou PPP; e municípios com UAI Compartilha inaugurada pode ser observado no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Distribuição de municípios por nível de hierarquia urbana dentre total de municípios mineiros; municípios com UAIs de Gestão direta ou PPP; e municípios com UAIs Compartilha inauguradas.



Fonte: elaborado pela autora com dados do IBGE (2018).

Vale lembrar que, ao contrário das UAIs do tipo Compartilha, nas modalidades de gestão direta e PPP, o governo estadual teve a discricionariedade de escolher quais seriam os municípios em que seriam implementadas essas UAIs. É justificável que municípios do tipo Centro Local não tenham sido selecionados, uma vez o potencial de alcance de UAIs instaladas nesses locais seria muito mais restrito.

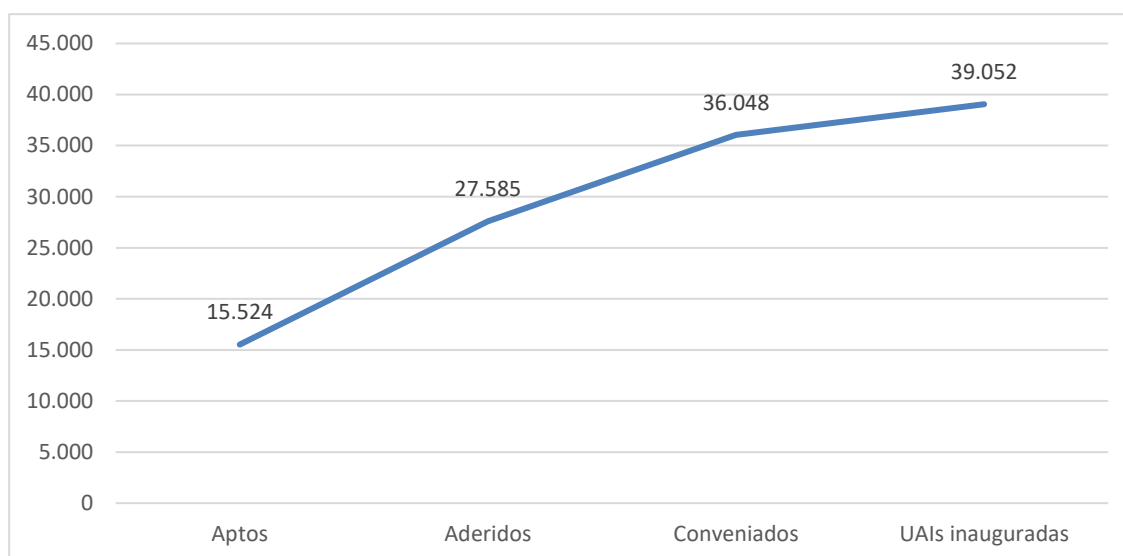
No entanto, a partir do momento em que não é mais o governo estadual o responsável por escolher os municípios, mas sim os municípios que podem livremente optar ou não por aderir e implementar uma UAI por meio do Programa UAI Compartilha, UAIs em municípios do tipo Centros Locais começam a se tornar realidade. Possivelmente seja de interesse desses municípios, com a implantação da UAI, passar a ter uma maior importância regional ao atrair pessoas de outros municípios em busca dos serviços ofertados na UAI. Porém há que se refletir até que ponto o efeito agregado da distribuição dos serviços pelo estado em municípios desse porte significaria a melhor estratégia para a ampliação do acesso da população aos serviços ofertados pelas UAIs.

#### **5.2.7. H7 – Tamanho populacional**

A Hipótese H7 foi parcialmente confirmada, tendo sido identificada uma associação entre o tamanho populacional do município e adesão ao Programa, tanto por meio da análise com a variável quantitativa, quanto pela análise com a variável categórica. Os resultados dos dois tipos de análise se complementam na identificação de associação positiva entre tamanho populacional e a adesão ao Programa, com destaque aos municípios classificados como de Pequeno Porte que apresentaram um percentual de adesão significativamente menor do que o esperado.

Discutindo primeiramente o resultado da análise com base na variável quantitativa, o Gráfico 8 demonstra a como a média da população dos municípios se modificou ao longo das etapas do Programa:

Gráfico 8 – Média de população dos municípios por fase do Programa UAI Compartilha



Fonte: elaborado pela autora com dados do IBGE (2024).

Observa-se no Gráfico 8 que quanto mais avançada a fase do Programa, maior a média populacional dos municípios que chegaram até essa etapa. Apesar desse padrão ser observado ao longo de todas as etapas, o teste estatístico só apresentou relevância estatística para a etapa de adesão. Foi identificado para etapa de adesão um p-valor muito abaixo do nível de significância estatística utilizado nesse estudo. Isso é, enquanto o nível de significância adotado é de p-valor = 0,05, o p-valor obtido nessa análise foi menor que 0,0001, o que indica forte evidência estatística de associação.

A partir da análise com as variáveis categóricas de porte populacional, foram elaborados a Tabela 8 e o Gráfico 9.

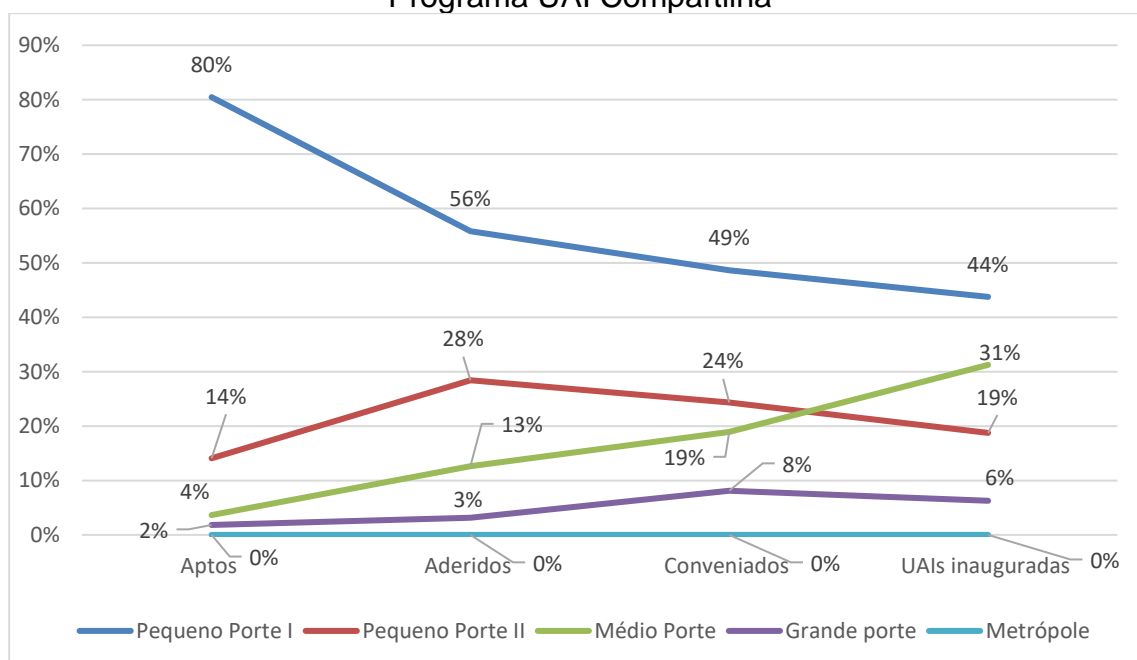
Tabela 8 – Municípios classificados por porte populacional por fase do Programa UAI Compartilha

	Aptos	Aderidos	Conveniados	UAIs inauguradas
Pequeno Porte 1	663 (80%)	53 (56%)	18 (49%)	7 (44%)
Pequeno Porte 2	116 (14%)	27 (28%)	9 (24%)	3 (19%)
Médio porte	30 (4%)	12 (13%)	7 (19%)	5 (31%)

Grande porte	15 (2%)	3 (3%)	3 (8%)	1 (6%)
Metrópole	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
<b>Total</b>	<b>824</b>	<b>95</b>	<b>37</b>	<b>16</b>

Fonte: elaborado pela autora com dados do IBGE (2024)

Gráfico 9 – Municípios classificados por porte populacional por fase do Programa UAI Compartilha



Fonte: elaborado pela autora com dados do IBGE (2024).

Ao analisar a forma com que a distribuição de municípios por porte populacional foi se modificando ao longo das etapas, cabe evidenciar como o percentual de municípios de Pequeno Porte I, apesar de ser majoritário em todas as etapas, passou por um processo contínuo de redução ao longo das fases do Programa, saindo de 80% dos municípios aptos para 44% dos municípios com UAIs inauguradas. Já os municípios de Porte Médio tiveram um comportamento oposto, crescendo ao longo das etapas, saindo de 4% entre os aptos e passando para 31% dos municípios com UAIs inauguradas.

Como apresentado na Tabela 1, foi identificada associação estatisticamente relevante ( $p < 0,001$ ) entre o porte populacional e a adesão ao Programa. Com o objetivo de identificar o sentido dessa associação e quais das categorias de porte populacional possuem maior contribuição para a associação

encontrada, foi calculada a proporção de adesão, ou seja percentual de municípios aptos de cada um dos portes populacionais que fez adesão, além do resíduo padronizado de cada uma delas como demonstrado na Tabela 9.

Tabela 9 – Proporções e resíduos padronizados H9 - etapa de adesão

Porte	Proporção de adesão	Resíduo padronizado
Pequeno Porte I	7,99%	-6,45
Pequeno Porte II	23,28%	+4,27
Médio Porte	40,00%	+4,97
Grande Porte	20,00%	+1,04

Fonte: elaborado pela autora (2025)

Interpreta-se que Resíduos  $> + 2$  ou  $< - 2$  significam contribuições significativas, sendo que os primeiros representam adesão significativamente maior que a esperada, enquanto a segunda, adesão significativamente menor que a esperada. Portanto, a análise dos resíduos padronizados revela que os municípios de Pequeno Porte I aderiram ao Programa UAI Compartilha em proporção significativamente inferior ao esperado enquanto os municípios de Pequeno Porte II e Médio Porte apresentaram proporções de adesão significativamente superiores ao esperado. Os municípios de grande porte, por sua vez, não apresentaram diferença estatisticamente significativa em relação às expectativas de adesão.

Podemos dizer, portanto, que um município de Porte Médio possui aproximadamente 5 vezes mais chance de adesão ao Programa que um município de Pequeno Porte I. A menor chance de um município de Pequeno Porte I aderir ao Programa encontra respaldo em outros estudos que demonstram que municípios menores possuem menos chances de implementar outras políticas públicas (IBGE, 2018) (NASCIMENTO, 2021).

A menor taxa de adesão dos municípios de pequeno porte ao Programa UAI Compartilha pode estar relacionada ao fato de que cabe ao ente municipal arcar com a maior parte do financiamento da unidade, além de ser responsável por etapas operacionais que exigem uma estrutura administrativa minimamente capacitada, como os processos licitatórios para aquisição de mobiliários e equipamentos. Alternativamente, esse resultado também pode refletir uma menor demanda ou interesse político local, sobretudo em contextos em que essa (pequena) população já tem acesso ao serviço em municípios vizinhos.

Na etapa de assinatura de convênio, observou-se um p-valor de 0,061, o que indica uma tendência de associação, mas sem significância estatística ao nível de 5%. Já na etapa de inauguração da UAI, encontrou-se um p-valor de 0,466, indicando ausência de associação estatisticamente significativa com o porte populacional.

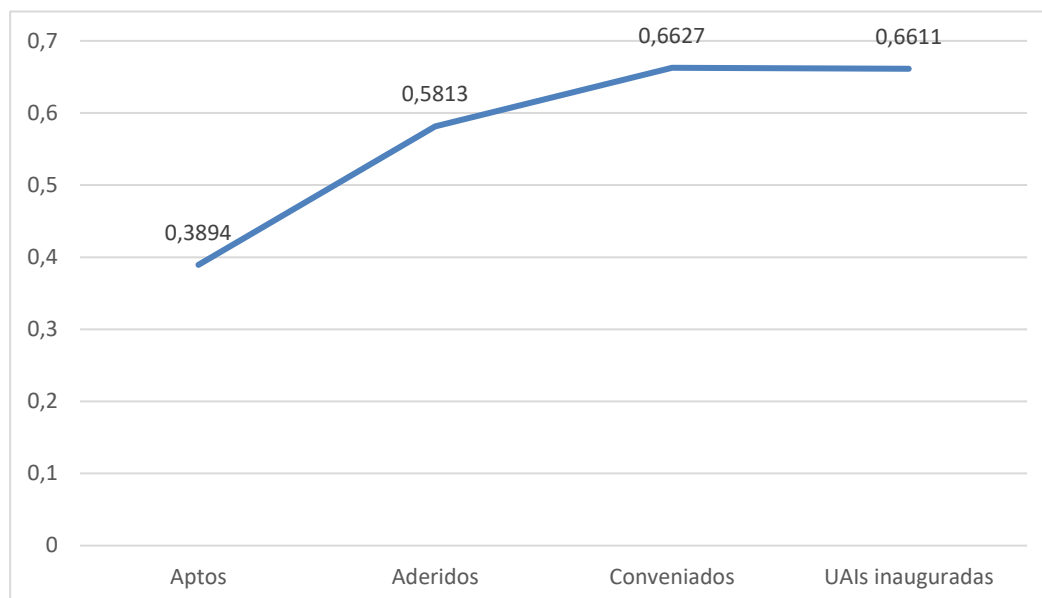
Cabe aqui discutir a relação entre a presente hipótese e a hipótese anterior (H6 – Hierarquia Urbana), que, embora tratem de variáveis distintas, estão associadas. A diferença central está no critério de classificação adotado: enquanto a hierarquia urbana organiza os municípios com base em sua capacidade de influenciar outras cidades — levando em conta a oferta de serviços, atividades econômicas e funções administrativas — o porte populacional é uma medida estritamente quantitativa, definida pelo número de habitantes. Assim, municípios com grande população nem sempre ocupam posições de centralidade regional, e cidades menores podem exercer funções relevantes na rede urbana. A análise da hierarquia urbana, portanto, capta dimensões qualitativas que não são reveladas apenas pelo tamanho populacional.

Apesar de partirem de premissas diferentes, as duas hipóteses se articulam, na medida em que é esperado que cidades maiores tendam a ocupar níveis mais elevados na hierarquia urbana, exercendo maior influência regional. Essa associação se reflete nos resultados obtidos, especialmente na semelhança entre o comportamento das categorias “Centro Local”, na hipótese anterior, e “Pequeno Porte 1”, na hipótese atual. Ambas concentram o maior número de municípios em todas as etapas do Programa, mas apresentaram queda progressiva ao longo das fases. Isso sugere que possuir menor centralidade e menor porte populacional pode dificultar o avanço no Programa, ainda que esses municípios estejam entre os que mais aderiram, firmaram convênio e inauguraram UAIs no âmbito do UAI Compartilha.

#### **5.2.8. H8 – Autonomia Fiscal**

A Hipótese H8 – autonomia fiscal foi parcialmente confirmada. Os testes estatísticos apontam para associação estatisticamente relevante entre o grau de autonomia fiscal do município e as etapas de adesão e convênio ao Programa. O Gráfico 10 apresenta a média do indicador IFGF - Autonomia ao longo das etapas do Programa:

Gráfico 10 – Média IFGF Autonomia por fase do Programa UAI Compartilha



Fonte: FIRJAN (2021)

Conforme apresentado na Tabela 1, o p-valor para etapa de adesão foi  $<0,0001$  e para etapa de convênio 0,0458, ambos estatisticamente relevantes. Esse achado está em consonância com a premissa de que municípios menos dependentes de transferências intergovernamentais tenderiam a ter maior liberdade para assumir compromissos institucionais, especialmente quando envolvem contrapartidas financeiras, como é o caso do Programa UAI Compartilha.

Os resultados dessa pesquisa reforçam o argumento de Carvalho e Coelho (2023), que também identificaram a autonomia fiscal como um fator explicativo na adesão de municípios ao Programa por eles estudado. Ou seja, não possuir autonomia fiscal pode ser uma barreira importante que faz com que municípios deixem de usufruir de parcerias com governos estaduais ou federal para implementação de programas e políticas públicas de grande relevância social.

### 5.2.9. H9 - PIB per capita

Os resultados obtidos confirmam parcialmente a hipótese formulada de que municípios com maior PIB per capita apresentam maior probabilidade de aderir e avançar pelas etapas do Programa UAI Compartilha. Foi identificada uma associação estatisticamente relevante entre a o PIB per capita e a etapa de adesão ao Programa.

O Gráfico 11 apresenta a média do PIB dos municípios que chegaram a cada fase do Programa:

Gráfico 11 – Média do PIB per capita por fase do Programa UAI Compartilha



Fonte: IBGE (2021)

É possível observar no Gráfico 11 uma tendência de crescimento do PIB per capita ao longo das etapas do Programa de forma que esse valor parte de R\$30.413,47 dentre os municípios aptos, chegando a R\$56.026,09 dentre os municípios inaugurados. No entanto, esse padrão só foi estatisticamente confirmado para a etapa de adesão em que o p-valor foi 0,003, menor que o nível de significância.

A confirmação parcial da Hipótese H9, reforça a premissa adotada na sua formulação, de que quanto mais elevado o desenvolvimento econômico do município, maior a probabilidade de se adotar programas descentralizados. Possíveis explicações para esse achado passam tanto por características estruturais do

município quanto por uma provável tendência de que localidades com maior dinamismo econômico apresentem demandas sociais mais evidentes, maior visibilidade política e pressão popular mais intensa, o que pode estimular o interesse dos gestores locais em aderir ao Programa.

O resultado obtido na análise desta hipótese pode ser articulado com os achados referentes à Hipótese H3 – Desenvolvimento Municipal, uma vez que as duas estão interligadas: o PIB per capita é um dos 24 componentes que compõem o IFDM, utilizado na H3. Para a etapa de adesão, identificou-se significância estatística tanto para o nível de desenvolvimento municipal quanto para o PIB per capita, sugerindo que ambos os indicadores estão associados à decisão inicial de ingresso no Programa. No entanto, na fase de formalização do convênio, apenas o desenvolvimento municipal manteve associação estatisticamente significativa, enquanto o PIB per capita isoladamente não apresentou relevância. Isso indica que, nessa etapa, outros elementos do índice de desenvolvimento — para além do PIB — parecem exercer maior influência sobre a continuidade no processo de implementação do Programa.

### 5.3. SÍNTESE DA DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Esta seção tem como objetivo sistematizar os principais achados empíricos discutidos na seção anterior, com o intuito de identificar padrões recorrentes e pontos de convergência entre os resultados. Trata-se, portanto, de construir uma síntese interpretativa que possibilite uma compreensão mais abrangente dos fatores que influenciam — ou não — a adesão e a implementação do Programa UAI Compartilha pelos municípios mineiros. O Quadro 5 traz uma síntese dos resultados encontrado por cada uma das hipóteses analisadas:

Quadro 5 - Síntese do resultado por hipótese

<b>Hipótese</b>	<b>Síntese do resultado</b>
H1 – Alinhamento político partidário	Hipótese não se confirmou para nenhuma das etapas.

H2 – Polarização política	Hipótese não se confirmou para nenhuma das etapas.
H3 – Desenvolvimento municipal	Resultado estatisticamente significativo para as etapas de adesão e convênio, porém, em sentido oposto ao esperado.
H4 – Existência prévia do serviço	Resultado estatisticamente significativo para etapa de adesão, porém, em sentido oposto ao esperado.
H5 – Distância da UAI mais próxima	Hipótese não se confirmou para nenhuma das etapas.
H6 – Hierarquia urbana	Hipótese confirmada apenas para etapa de adesão.
H7 – Tamanho populacional	Hipótese confirmada apenas para etapa de adesão.
H8 – Autonomia fiscal	Hipótese confirmada apenas para etapa de adesão e convênio.
H9 – PIB per capita	Hipótese confirmada apenas para etapa de adesão.

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Nas análises realizadas, não foi identificada associação estatisticamente significativa para a etapa de inauguração, mesmo em casos nos quais os gráficos exploratórios indicam padrões consistentes. A ausência de significância estatística pode estar relacionada, ao menos parcialmente, à reduzida quantidade de unidades efetivamente inauguradas no âmbito do Programa ( $n = 16$ ), o que limita o poder estatístico dos testes aplicados. Nesse sentido, os resultados não devem ser interpretados como evidência conclusiva de ausência de associação entre as variáveis analisadas e a etapa de inauguração.

Um outro ponto que vale ser mencionado é que as diferentes variáveis apresentam comportamentos distintos ao longo das etapas do Programa. Enquanto algumas mantêm uma tendência padrão de crescimento ou redução graduais ao longo de todas as etapas, como é o caso da Hipótese H9 – PIB per capita, outras apresentam um comportamento específico na etapa de adesão (ou adesão e convênio) e depois se estabilizam, como é o caso da Hipótese H4 – Existência prévia do serviço. Isso indica que alguns fatores influenciam possivelmente todas as etapas estudadas, enquanto outros parecem fazer diferença apenas para etapa de adesão (ou adesão e convênio).

Um achado relevante dos testes realizados é de que nenhuma das hipóteses de caráter político (H1 e H2) se confirmaram estatisticamente para nenhuma das fases do Programa. Isso significa que, da forma com que o Programa está estruturado, nem o alinhamento político entre o representante legal do município com o governador, nem a polarização política no município parecem ser fatores significativos para explicar a adesão e implementação do programa.

No que se refere às hipóteses que se fundamentam na necessidade da política pública, apenas a hipótese H7 – Tamanho populacional se confirmou. Ao contrário do que se esperava, baixo nível de desenvolvimento municipal (H3), a ausência do serviço de emissão de carteira de identidade (H4) e a distância da UAI mais próxima (H5) não foram fatores que impulsionaram os municípios a aderir e implementar o programa. Esse resultado sugere que nem sempre uma possível necessidade se converte em ações concretas de políticas públicas.

Por outro lado, fatores que partem de premissas relacionadas à capacidade estatal parecem ser significativos para explicar o avanço do município pelas etapas analisadas. Os resultados sugerem que o avanço do município pelas etapas do Programa está associado a um maior nível de desenvolvimento municipal, a uma maior autonomia fiscal e à existência prévia do serviço de emissão de carteira de identidade. Esses resultados leva a interpretação de que já ter uma gestão pública mais estruturada é um aspecto significativo para explicar o avanço dos municípios pelas etapas do UAI Compartilha.

Um outro achado importante é que o Programa tem possibilitado que municípios com menores tamanhos populacionais e menores hierarquias urbana passem a ter suas UAIs. Apesar desses dois aspectos estatisticamente desfavorecerem o avanço pelas fases do Programa, ainda assim, a maior parte dos municípios em todas as etapas possuem essas características, o que não era uma possibilidade em outros modelos de gestão.

## 6. CONCLUSÃO

Essa dissertação teve como objetivo investigar quais fatores explicam o processo de expansão do Programa UAI Compartilha entre os municípios mineiros em suas diferentes fases – adesão, assinatura de convênio e inauguração. Considerando a baixa indução e a ausência de uma estratégia de difusão territorial por parte do Estado, atreladas à alta padronização e à livre participação dos municípios, partiu-se da premissa da multicausalidade quanto aos fatores – sejam políticos, institucionais, territoriais ou socioeconômicos – que poderiam interferir nesse processo.

Para responder ao problema de pesquisa foram elencadas nove hipóteses e foram realizados testes estatísticos que buscaram identificar associação entre as variáveis explicativas e o avanço pelas fases do Programa. Dentre os principais resultados se destacou o fato de que nenhuma das variáveis de caráter político puderam ser estatisticamente comprovadas, o que leva a crer que nem alinhamento político entre o governador e o representante legal do município, nem a polarização política interna do município são fatores relevantes para explicar o avanço do ente municipal pelas etapas do Programa.

Foram testadas algumas hipóteses relacionadas à uma possível necessidade da política pública, partindo da premissa de quanto maior fosse a necessidade, maiores as chances de o município aderir a essa parceria com o governo estadual e avançar pelas fases do Programa. Nesse sentido esperava-se que fatores como menor índices de desenvolvimento municipal, ausência da oferta do serviço de emissão de carteira de identidade no município, maior distância de outras UAIs e maior população tivessem um efeito positivo na participação do município no UAI Compartilha. No entanto, dessas hipóteses, apenas a última se confirmou e apenas para a etapa de adesão, indicando que o fator “necessidade” não possui tanto valor explicativo para o avanço do município pelo Programa.

Um ponto curioso que se destacou durante a realização dos testes estatísticos foi o fato de que algumas dessas variáveis relacionadas ao aspecto de necessidade da política pública apresentaram resultados estatisticamente relevantes, porém no sentido oposto ao esperado, foram elas: desenvolvimento municipal e existência prévia do serviço de identificação. Se por um lado esperava-se que municípios menos

desenvolvidos e desprovidos do serviço de identificação fossem os que mais precisassem da política e, portanto, os que mais fariam adesão e avançariam pelas fases do Programa, o resultado encontrado foi oposto. Os testes estatísticos indicaram que ter maior nível de desenvolvimento municipal e já possuir previamente o serviço de emissão de carteira de identidade são aspectos que influenciam positivamente a participação do município no Programa.

Esses resultados não esperados levam à interpretação de que, talvez o tipo de fator mais relevante para explicar a expansão do Programa não seja, propriamente, a necessidade do município em ter uma UAI, ou interesses político-partidários, mas sim aspectos relacionados à capacidade do município em implementar essa iniciativa. Essa interpretação é endossada com o resultado encontrado no teste das variáveis PIB per capita e de autonomia fiscal, que se mostraram estatisticamente significativas para etapa de adesão, e da adesão para o convênio, respectivamente. Em suma, o que a análise estatística sugere é que ter uma administração pública mais estruturada, com melhores níveis de autonomia fiscal, maior PIB per capita, maior nível de desenvolvimento pode explicar a adesão ao Programa e explicar, parcialmente, o avanço para a formalização do convênio.

Esse padrão observado se alinha de forma coerente com os valores e práticas político-administrativas defendidas pelo Partido Novo – partido responsável pela idealização e execução do Programa, como apresentado nesse estudo. A lógica de gestão adotada transfere grande parte das responsabilidades e custos da implementação para os entes locais, exigindo deles capacidade técnica e orçamentária. Essa estrutura reforça os princípios de autonomia decisória, meritocracia e redução do papel do Estado, características marcantes do Novo. Dessa forma, os resultados empíricos sugerem que o modo como o Programa está estruturado tende a beneficiar municípios com maior capacidade de gestão, o que pode ser interpretado como reflexo de uma racionalidade liberal presente na atuação do governo estadual.

Ainda que a análise estatística tenha apontado que o desenho do Programa tenha beneficiado determinado tipo de município, em detrimento de outros, isso não significa desconhecer o mérito dessa iniciativa para viabilizar a expansão das UAIs em Minas Gerais, ampliando oferta de serviços públicos essenciais. É importante lembrar que, independentemente do município em que essas novas unidades estão sendo implantadas, os atendimentos prestados nas UAIs não se restringem à

população local, o que acaba beneficiando também os habitantes da região como um todo.

Porém cabe mencionar que, durante o processo de escrita dessa dissertação, o Programa UAI Compartilha foi tomando novos rumos que não foram considerados nesse estudo. No final de 2024 foi firmada uma parceria entre a Seplag-MG e o Ministério Público de Minas Gerais para destinação de aproximadamente R\$11 milhões do Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (FEPDC) para implantação de 30 novas UAIs Compartilha até junho de 2026. Essas novas unidades contarão, com a prestação dos serviços do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon) Municipal e serão implantadas por meio de parceria com as prefeituras de 30 municípios selecionados. O recurso desse Fundo Estadual será direcionado à aquisição de parte dos insumos necessários para a estruturação da UAI como mobiliários e equipamentos, reduzindo, assim, o custo de implantação por parte dos municípios.

Futuros estudos poderão buscar identificar e descrever o impacto desse novo fator na dinâmica do Programa UAI Compartilha. Certamente, possuir recursos para fornecimento de parte da estrutura dessas novas UAIs atribui ao governo estadual maior poder de indução financeira, possibilitando inclusive que esses 30 municípios sejam estrategicamente selecionados pelo Estado, não dependendo mais da livre demanda dos municípios.

Além disso, outra mudança ocorrida durante o processo de escrita da dissertação, e que pode ser objeto de futuras investigações, foi a troca do Secretário de Estado de Governo (Segov) que ocorreu em fevereiro de 2025. Sendo a Segov a responsável pela articulação política e institucional, as novas diretrizes estabelecidas pelo novo secretário podem ter impacto nas relações estabelecidas entre Estado e municípios no âmbito do Programa UAI Compartilha.

É importante reconhecer algumas limitações que incidiram sobre o desenvolvimento desta pesquisa. A principal restrição empírica diz respeito ao número reduzido de municípios nas fases mais avançadas do Programa, o que compromete a robustez estatística das análises aplicadas e limita a generalização dos resultados para essas etapas. Além disso, por se tratar de um estudo predominantemente quantitativo, não foi possível captar em profundidade as percepções dos agentes envolvidos na implementação, o que poderia enriquecer a compreensão de aspectos políticos e institucionais subjacentes. Recomenda-se que investigações futuras, com

acesso a um conjunto mais amplo de casos e com abordagens metodológicas mistas, possam aprofundar a análise das dinâmicas envolvidas na expansão do Programa.

Espera-se que as discussões realizadas nesse trabalho possam contribuir para o futuro das CAIs em Minas Gerais. Ao dedicar parte desta dissertação à reconstrução da trajetória da política pública das UAIs em Minas Gerais, buscou-se não apenas contextualizar a análise empírica, mas sistematizar essa trajetória de modo que essa pesquisa, ao reunir informações sobre decisões institucionais, arranjos operacionais e modelos adotados ao longo do tempo, possa subsidiar gestores e formuladores de políticas públicas. Espera-se também que os resultados encontrados na análise empírica possam ser relevantes para avaliação de acertos e desafios enfrentados, contribuindo para o aprimoramento do Programa UAI Compartilha.

Para além da análise específica sobre a política de CAIs e o Programa UAI Compartilha, esta dissertação busca contribuir para uma compreensão mais ampla das relações intergovernamentais no Brasil. Ao iluminar aspectos pouco explorados da cooperação entre Estado e municípios em um modelo federativo de ampla autonomia subnacional e competências compartilhadas, o estudo oferece subsídios para refletir sobre os desafios da descentralização de políticas públicas em cenários institucionais desprovidos de instrumentos clássicos de coordenação, como coerção legal ou transferências condicionadas. Em um contexto de crescente complexidade e interdependência federativa, compreender essas dinâmicas é essencial para o aprimoramento da formulação e implementação de políticas públicas com maior qualidade e efetividade.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/242213262>. Acesso em: 29 jul. 2022.
- ALBUQUERQUE, Ana Clara Martins. **Condicionantes de transferências voluntárias do estado de Minas Gerais para ações em segurança pública. 2020**. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.
- ALMG. **Minas Caixa é tema de audiência na Comissão das Privatizações**. 2022. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2022/07/26\\_release\\_privatizacoes\\_minascaixa\\_teofilo\\_otoni#:~:text=A%20MinasCaixa%2C%20esp%C3%A9cie%20de%20Caixa,ao%20longo%20dos%20anos%201990..](https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2022/07/26_release_privatizacoes_minascaixa_teofilo_otoni#:~:text=A%20MinasCaixa%2C%20esp%C3%A9cie%20de%20Caixa,ao%20longo%20dos%20anos%201990..) Acesso em: 21 abr. 2024
- ARAÚJO, Lucas de Carvalho. **Emissão de Carteira de Identidade: análise da implantação da obrigatoriedade de agendamento on-line prévio no estado de Minas Gerais**. 2018. 187 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.
- ARRETCHE, Marta T. S.. **POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**: descentralização em um Estado federativo. Rbcs, [s. l], v. 14, n. 40, p. 1-31, jun. 1999.
- ARRETCHE, Marta. **Relações Federativas nas políticas sociais**. 2002 Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br/Acesso em: 15 de junho de 2023>
- AVRICHIR, André Schifnagel. Uma análise de incentivos contratuais em arranjos de parceria de atendimento ao cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 52, p. 1214-1236, nov. 2018.
- BACHINI, Natasha; ROSA, Keila C. G.; COSTA, Andressa Liegi Vieira; SILVA, Robson Nunes de Farias. Comunicação política no ambiente digital: uma análise das campanhas eleitorais municipais de 2020 no Facebook. **Opinião Pública**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 750-786, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912022283750>. Acesso em: 08 de março de 2025
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. **Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão – SAC/BRASIL**. Caderno 17, Brasília: MP, 1998.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.738, de 27 de fevereiro de 2024. **Calendário Eleitoral (Eleições 2024)**. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 29, p. 2-36, 4 mar. 2024.
- BRASIL. **UNIDADES DE ATENDIMENTO INTEGRADO**: como implantar. Brasília, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública** – Rio de Janeiro, vol.34, n.4, p. 7-26, 2000.
- BROLLO, Fernanda; NANNICINI, Tommaso. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. **American Political Science Review**, v. 106, n. 4, p. 742-761, 2012.
- CARVALHO, G. **Difusão de programas e políticas públicas nos municípios brasileiros: fatores explicativos e implementação pró-forma em processos coercitivos conduzidos pela esfera federal**. [s.l.] Universidade Nacional de Brasília, 2020
- CARVALHO, Grégory dos Passos; COÊLHO, Denilson Bandeira. Difusão da Estratégia Saúde da Família: fatores explicativos da adesão dos municípios de São Paulo, Brasil, no contexto coercitivo de

indução pela esfera federal. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 28, n. 8, p. 2441-2454, 2023. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232023288.14462022>.

COÊLHO, Denilson Bandeira; CAVALCANTE, Pedro; TURGEON, Mathieu. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do programa saúde da família. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], v. 24, n. 58, p. 145-165, jun. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245807>.

DONATELLI, Gustavo Daniel; KONRATH, Andréa Cristina. Simulação de Monte Carlo na Avaliação de Incertezas de Medição. **Revista de Ciência & Tecnologia**, v. 13, n. 25/26, p. 5, jan. 2005.

ENCONTRO DAS CENTRAIS DE ATENDIMENTO INTEGRADO, 5, 2003, Goiânia-GO. **A disseminação do modelo de atendimento integrado – o caso do SAC**. (Apresentação). 2003.

FERNANDES, Carla Montuori; CHAVES, Fernando de Resende; OLIVEIRA, Luiz Ademir de. Do discurso antipolítica a uma retórica de adesão ao establishment: as estratégias de Alexandre Kalil e Romeu Zema nas eleições de 2016 a 2022. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 43, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2024.43.279752>. Acesso em: 06 de abr. 2025.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal: IFDM 2025**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2025. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/C5/A7/42/59/8DBA6910734FAA69D8284EA8/IFDM-Indice-Firjan-de-Desenvolvimento-Municipal-2025.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

FIRJAN. **Índice Firjan Gestão Fiscal - Edição 2023**. Rio de Janeiro: Firjan, 2023. Disponível em: [https://www.firjan.com.br/data/files/F1/51/B4/7F/CB27B810506B68A8D41909C2/Anexo\\_Metodologico\\_IFGF\\_2023.pdf](https://www.firjan.com.br/data/files/F1/51/B4/7F/CB27B810506B68A8D41909C2/Anexo_Metodologico_IFGF_2023.pdf). Acesso em: 31 maio 2025.

HORTA, Ícaro B.; SILVA, E. V. da; ARAÚJO, E. S. . Ações e propostas do governo Zema em Minas Gerais para a Educação Especial. **Olhar de Professor**, [S. l.], v. 27, p. 1–20, 2024. DOI: 10.5212/OlharProf.v.27.23195.029. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/23195>. Acesso em: 13 abr. 2025.

IBGE.. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IBGE. **Cidades**. Portal IBGE, [s.d.]. 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 fev. 2025.

IIMG. **Serviços – Identificação**. Portal da Polícia Civil de Minas Gerais, [s.d.]. Disponível em: <https://www.policiacivil.mg.gov.br/pagina/servicos-identificacao>. Acesso em: 15 jul. 2024.

JACCOUD, Luciana. CAPÍTULO 1 – INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS. In: JACCOUD, Luciana. **COORDENAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020. p. 37-52.

JACCOUD, Luciana. (2023). Prefácio In: PALOTTI, Pedro et al. **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA. 771 p.

JORNAL ESTADO DE MINAS. **Atendimento no PSIU causa indignação no usuário**. Estado de Minas. Belo Horizonte, p. 1-2. 04 fev. 2002.

LABANCA, Andrey Morais. **De 0 a 100%: mensurando a eficiência nas UAI**. Belo Horizonte: FJP, 2010. Originalmente apresentada como monografia de graduação, Fundação João Pinheiro – Escola de Governo, 2010.

LIMA, M. **Razão de chances (odds ratio): O que é, como calcular e como interpretar?** *Blog Psicometria Online*. Disponível em: <https://www.blog.psicometriaonline.com.br/o-que-e-razao-de-chances-odds-ratio>. Acesso em: 30 de mar. 2025

MAJEED, Rushda. **A second life for one-stop shops: citizen services in Minas Gerais**, Brazil, 2003-2013. In: PRINCETON UNIVERSITY (Org.). *Innovations for successful societies*. Princeton: Princeton University, 2014.

MARTINS, T. R. B.; JACINTO, A. G. A (des)coordenação federativa do Suas: Tensões, rupturas e desafios. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 20, n. 1, p. e39383, 2021.

MINAS GERAIS. **Governo de Minas inaugura UAI de Barbacena**. 2008. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/noticias/gestao/09/2008/governo-de-minas-inaugura-uai-de-barbacena>. Acesso em: 26 abr. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Edital de licitação por concorrência nº 001/2010** [Unidades de Atendimento Integrado (UAI)]. 2010. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/uai-fase-1>. Acesso em: 26 abr. 2024.

MINAS GERAIS. **Edital de licitação por concorrência nº 055/2013** [Unidades de Atendimento Integrado (UAI)]. 2013. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/uai-fase-2>. Acesso em: 26 abr. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Edital de licitação por concorrência nº 044/2014** [Unidades de Atendimento Integrado (UAI)]. 2014. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/uai-fase-2>. Acesso em: 26 abr. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Convênio de Cooperação Técnica nº 01/2023, firmado entre a Seplag-MG e Aeroporto Internacional de Confins S.A – BH Airport**, em 06 jan. 2023. Belo Horizonte: Seplag-MG, 2023.

MINAS GERAIS. **Minuta de Convênio UAI Compartilha**. Belo Horizonte: Seplag-MG-Mg, 2024a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Termo de Cooperação Técnica nº 12/2024, firmado entre a Seplag-MG e o Município de Ipanema**, em 27 mai. 2024. Belo Horizonte: Seplag-MG, 2024b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Governo; Secretaria-Geral; Advocacia-Geral do Estado. **Resolução Conjunta nº 1, de 4 de março de 2024**. Divulga normas eleitorais aplicáveis aos agentes públicos da administração pública direta e indireta do Poder Executivo Estadual e recomenda as cautelas administrativas e funcionais para a observância das vedações e o integral cumprimento das disposições legais em face das eleições municipais do ano de 2024. Minas Gerais: Diário do Executivo, Belo Horizonte, MG, 14 mar. 2024. p. 3.

MINAS GERAIS. **Minas Atende**. Portal do Governo de Minas Gerais, [2025]. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/pagina/minas-atende>. Acesso em: 19 jan. 2025a.

MINAS GERAIS. **UAI Compartilha**. Portal do Governo de Minas Gerais, [2025]. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/pagina/uai-compartilha>. Acesso em: 10 mar. 2025b.

MOYA, C. **Como escolher o teste estatístico: Um guia para o pesquisador iniciante**. São Paulo: Claudia Moya, 2021. Disponível em: <https://www.sbquadri.org.br/app/uploads/2021/10/Como-escolher-o-teste-estat%C3%ADstico-Um-guia-para-o-pesquisador-iniciante.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2025.

NASCIMENTO, Pedro. Transparência nos municípios brasileiros: as dimensões porte populacional e região importam? **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, Pelotas, v. 2, n. 7, p. 137-156, jul. 2021.

NESSIM, Pérola Hana. **Gestão da informação na apuração e análise da satisfação dos usuários de serviços nas Unidades de Atendimento Integrado de Minas Gerais**. 2015. 81 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

NUNES, A. N.; LIMA, D. V. DE. Transferências fundo a fundo: coordenação e cooperação federativa na segurança pública do Brasil. **Revista de administração pública**, v. 57, n. 3, 2023.

OLIVEIRA, D. R. **Unidades de Atendimento Integrado (UAI): um estudo de políticas públicas para o fortalecimento da cidadania no Estado de Minas Gerais**. 2014. 156f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.

PARTIDO NOVO. **Apresentação Institucional do Partido Novo – 2024**. [S.l.]: Partido Novo, 2024. Disponível em: [https://novo.org.br/wpcontent/uploads/2024/11/APRESENTACAO\\_PARTIDO\\_NOVO-2024-1.pdf](https://novo.org.br/wpcontent/uploads/2024/11/APRESENTACAO_PARTIDO_NOVO-2024-1.pdf). Acesso em: 13 abr. 2025.

PORTAL CAPARAÓ. **Ipanema inaugura UAI para prestação de serviços à população**. Portal Caparaó, Ipanema (MG), 4 out. 2022. Disponível em: <https://www.portalcaparao.com.br/noticias/visualizar/39202/ipanema-inaugura-uai-para-prestacao-de-servicos-a-populacao>. Acesso em: 12 jul. 2025.

REIS, Laura Cecília Rodrigues et al. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: um estudo das unidades de atendimento integrado em Minas Gerais desde sua concepção até o projeto UAI Compartilha. **Open Science Research** VII, [S.L.], p. 808-821, 2022a. Editora Científica Digital. <http://dx.doi.org/10.37885/221010737>

REIS, Laura Cecília Rodrigues et al. Estudo comparativo dos modelos de gestão das Unidades de Atendimento Integrado (UAI) em Minas Gerais. In: OLIVEIRA, Elisângela de Jesus et al (org.). **Tópicos em Administração**. Belo Horizonte: Poisson, 2022b. p. 42-180. Disponível em: [https://www.poisson.com.br/livros/adm/volume43/Topicos\\_em\\_Administracao\\_vol43.pdf](https://www.poisson.com.br/livros/adm/volume43/Topicos_em_Administracao_vol43.pdf). Acesso em: 13 abr. 2024.

SANTOS, Rodrigo Fernandes dos. **Análise do processo de transformação digital no governo de Minas Gerais:: ações antes da pandemia e os possíveis efeitos do covid-19 nos processos governamentais**. 2020. 99 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EG-FJP), Belo Horizonte, 2020.

SEPLAG. **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão**. *Planejamento*. Portal MG, [s.d.]. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento>. Acesso em: 01 set. 2024.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, Márcia; MELO, Bruno. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 4, p. 539-561, 2016.

SOUSA, A. A. et al. **Pioneirismo em Parcerias Público-Privadas: o modelo alternativo de atendimento ao cidadão no governo de Minas Gerais**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5. 2012, Brasília. Painel 04/015. Brasília: -, 2012. p. 1-28. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2013-03/pioneirismo-em-parcerias-publico-privadas-o-modelo-alternativo-de-atendimento-ao-cidadao-no-governo-de-minas-gerais.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

SOUZA, Celina. (2023). Estados: o elo perdido da cadeia federativa? In: PALOTTI, Pedro et al. **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA. 771 p.

TSE. **Eleições 2020**. Portal do TSE, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020>. Acesso em: 15 jul. 2024.

WRIGHT, D. S. **Intergovernmental relations: an analytical overview**. Annals of the American Academy of Political and Social Science, v. 416, n. 1, p. 1-16, 1974.

ZANLORENSSI, Gabriel; ALMEIDA, Rodolfo; NUNES, Fernanda. A genealogia e o perfil dos partidos brasileiros. **Nexo Jornal**, 25 set. 2024. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/especial/2024/09/25/politica-origem-partidos-brasil-genealogia>. Acesso em: 08 mar. 2025.

ZEMA, Romeu. **Plano de Governo – Romeu Zema – Minas Gerais 2018**. [S.l.]: Partido Novo, 2018. Disponível em: [http://estaticog1.globo.com/2018/11/promessas/Minas\\_Gerais\\_Zema.pdf](http://estaticog1.globo.com/2018/11/promessas/Minas_Gerais_Zema.pdf). Acesso em: 13 abr. 2025.