

NOTAS TÉCNICAS N° IDB-TN-03248

Para além das boas práticas:

A economia política da gestão de ativos públicos

Martín Alessandro
Leonardo Reyes
Mauricio García Mejía
Paula Brankevich

Banco Interamericano de Desenvolvimento
Setor de Instituições para o Desenvolvimento
Divisão de Capacidade Institucional do Estado

Março 2026



Para além das boas práticas:

A economia política da gestão de ativos públicos

Martín Alessandro
Leonardo Reyes
Mauricio García Mejía
Paula Brankevich

Banco Interamericano de Desenvolvimento
Setor de Instituições para o Desenvolvimento
Divisão de Capacidade Institucional do Estado

Março 2026

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2026 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Os termos e condições indicados no link URL devem ser atendidos e o respectivo reconhecimento deve ser concedido ao BID.

Além da seção 8 da licença acima, qualquer mediação relacionada a disputas decorrentes de tal licença deve ser conduzida de acordo com as Regras de Mediação da OMPI. Qualquer controvérsia relacionada ao uso das obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente deverá ser submetida à arbitragem de acordo com as regras da Comissão das Nações Unidas sobre Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). O uso do nome do BID para qualquer finalidade que não seja atribuição e o uso do logotipo do BID estarão sujeitos a um contrato de licença por escrito separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença.

Observe que o link da URL inclui termos e condições que são parte integrante desta licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



PARA ALÉM DAS BOAS PRÁTICAS: A ECONOMIA POLÍTICA DA GESTÃO DE ATIVOS PÚBLICOS

Martín Alessandro · Leonardo Reyes · Mauricio García Mejía · Paula Brankevich



Tabela de Conteúdos

Resumo	6
1. Introdução: sobre este estudo	8
2. Marco conceitual e metodológico para a análise da economia política da gestão de ativos públicos não financeiros	13
2.1. Aplicações da AEP na gestão de ativos públicos não financeiros	15
2.2. Elementos e conceitos-chave em uma AEP da gestão de ativos não financeiros	17
2.3. Métodos para realizar AEP da gestão de ativos não financeiros	20
3. Como as dinâmicas políticas impactam a gestão de ativos na América Latina? Resultados da aplicação do marco conceitual e metodológico	23
4. Lições e recomendações: como desenhar e sequenciar reformas da gestão de ativos públicos	33
4.1. Criar as condições para a mudança	34
4.2. Desenho estratégico da reforma	35
4.3. Construção e sustentação de coalizões de apoio	37
Anexo I: Protocolo metodológico de AEP para apoiar processos de reforma da gestão de ativos públicoss	39
Anexo II. Guia orientadora de perguntas para entrevistas sobre economia política na gestão de ativos públicos	43
Referências	44

Resumo

Este relatório apresenta uma primeira aproximação sistemática a um tema estratégico, embora ainda pouco explorado: a economia política da gestão de ativos públicos não financeiros, como terras, edifícios e veículos de propriedade do Estado. O estudo busca compreender por que determinadas “boas práticas” na gestão do patrimônio público são ou não adotadas, e por que se mantêm ou desaparecem ao longo do tempo. A partir de uma análise sintética de sete trajetórias recentes de reforma na América Latina, evidencia-se que o êxito desses processos depende não apenas de aspectos técnicos ou gerenciais, mas também de dinâmicas político-institucionais entre atores com interesses e capacidades de influência distintos. Além dos casos latino-americanos, os achados foram confrontados com experiências de outras regiões, especialmente de países com elevados níveis de maturidade na gestão de ativos, observando-se diversas semelhanças e algumas especificidades regionais.

As reformas estudadas avançaram em direção a uma gestão estratégica e integrada do portfólio de ativos da administração pública, geralmente por meio da criação ou do fortalecimento de órgãos centrais especializados. A aprovação das reformas exigiu, em todos os casos da região, o respaldo do Centro de Governo (Presidência ou Fazenda), motivado por objetivos como racionalizar o setor público, financiar políticas prioritárias ou cumprir padrões internacionais. Sem um patrocínio ativo por parte do Centro, as reformas enfrentaram bloqueios por parte de ministérios e agências setoriais interessados em preservar o controle sobre “seus” ativos, especialmente nas etapas de implementação. Nos casos latino-americanos analisados, essas interações ocorreram principalmente dentro do Poder Executivo, com participação mais limitada de atores externos — uma dinâmica semelhante à observada em outras reformas de gestão financeira pública.

Com base nesses achados, o relatório propõe recomendações práticas para aumentar a viabilidade de futuras reformas, delineando estratégias para criar condições de factibilidade política, desenhar e sequenciar as reformas, e ampliar e manter coalizões de apoio. Nos casos estudados, também foram identificadas “alavancas” e “pontos de entrada” particularmente eficazes para introduzir e impulsionar mudanças.

Além desses achados e recomendações, o relatório desenvolve um marco conceitual e metodológico para a análise de economia política como insumo para orientar o desenho de futuras reformas. A metodologia combina revisão documental, entrevistas com atores-chave e técnicas de inteligência artificial baseadas em processamento de linguagem natural para mapear posições, influências e coalizões. Inclui-se um protocolo detalhado de coleta e análise de informações, bem como uma caracterização dos atores, fatores e dinâmicas típicas observadas nos casos estudados. Em conjunto, o relatório oferece ferramentas analíticas e lições práticas para apoiar iniciativas futuras de gestão de ativos que sejam, simultaneamente, tecnicamente sólidas e politicamente viáveis.

Palavras-chave: administração pública; gestão de ativos não financeiros; gestão patrimonial; economia política; Centro de Governo; inteligência artificial; processamento de linguagem natural; América Latina

Agradecimentos

Esta publicação foi possível graças à contribuição de um grande número de pessoas. A equipe agradece especialmente a Eduardo Pan por sua valiosa contribuição por meio de aplicações de Inteligência Artificial que facilitaram a identificação e a análise de documentação relevante.

Os autores também agradecem aos especialistas, funcionários e ex-funcionários responsáveis pela gestão de ativos entrevistados para este relatório, que generosamente compartilharam ideias-chave a partir de suas experiências diretas impulsionando reformas, entre eles: Omar Aguilar, ex-Diretor de Incorporação e Desincorporação de Imóveis do INDAABIN, México; Dennis Cheng, ex-Diretor do Projeto de Bens Apreendidos e Confiscados na América Latina – BIDAL, CICAD/OEA; Sun Joon Choe, ex-Gerente de Finanças e Investimentos, KAMCO, República da Coreia; Nubia Correa Mejía, ex-Gerente Nacional de Imóveis e Outros Ativos, CISA, Colômbia; Luis del Moral, ex-Diretor de Vinculação Internacional, INDAABIN, México; Stéphan Déry, Presidente e CEO, Canada Lands Company, Canadá; Norman Dong, ex-Comissário do Serviço de Edifícios Públicos da Administração de Serviços Gerais, Estados Unidos; Ramón García Llorente, ex-Diretor Nacional de Serviços Imobiliários e Assuntos Comunitários, AABE, Argentina; Arturo Mejía Granizo, ex-Diretor-Geral, INMOBILIAR, Equador; César Pastore, Diretor do Escritório no Paraguai, American Bar Association; Fabiana Rodopoulos, ex-Secretária de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, Brasil; e Francisco Sotelo López, ex-Diretor Nacional de Gestão Imobiliária, AABE, Argentina.

As opiniões expressas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento nem de seu Diretório Executivo. Quaisquer erros ou omissões no relatório são de responsabilidade dos consultores.

1. Introdução: os desafios na gestão de ativos públicos não financeiros

A gestão de ativos públicos não financeiros tem sido estudada principalmente a partir de uma abordagem técnica e normativa, com menor ênfase na compreensão de por que determinadas reformas são ou não adotadas e por que se mantêm ou desaparecem ao longo do tempo. Sob as perspectivas da gestão pública, das finanças públicas e da engenharia, foram elaborados diversos guias e manuais sobre as “boas práticas” na gestão de ativos não financeiros (ver Quadro 1). No entanto, ainda não se analisou de forma sistemática por que tais práticas são adotadas em alguns países e não em outros, nem por que os impulsos iniciais de determinadas reformas se enfraquecem ou se reverterem com o tempo. Por exemplo, esses guias costumam recomendar “manter registros atualizados dos bens do Estado”; contudo, poucos estudos investigam por que, na prática, esses registros permanecem desatualizados ou subestimados. Trata-se apenas de um problema técnico, gerencial ou administrativo? Ou existem atores que preferem deliberadamente manter certo grau de opacidade nos registros? Se esta segunda hipótese for verdadeira, como alguns países conseguiram construir coalizões de atores capazes de transformar a situação vigente em favor de maior eficiência e transparência?

Quadro 1. Boas práticas na gestão de ativos não financeiros.

Os ativos públicos não financeiros considerados neste relatório incluem principalmente ativos físicos estatais, como terras e bens da administração pública (edifícios, veículos, mobiliário). Também foram considerados, em alguns casos, bens privados apreendidos e confiscados por ordem judicial que, uma vez transferidos ao Estado, precisam ser administrados. O estudo não se concentrou em outros ativos de natureza distinta, como infraestruturas de provisão de serviços (rodovias, redes elétricas, ferrovias etc.) ou ativos produtivos (empresas estatais), que geralmente contam com esquemas específicos de governança. No entanto, em algumas passagens são apontadas dinâmicas de economia política que também podem ser pertinentes para esses tipos de ativos.

Segundo um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma gestão eficiente dos ativos públicos não financeiros caracteriza-se por “um marco normativo atualizado, uma liderança definida, procedimentos operacionais padrão, estruturas organizacionais claras, financiamento e recursos tecnológicos adequados”, bem como por

“informações completas e atualizadas” sobre os bens disponíveis e planos estratégicos com indicadores mensuráveis para a carteira (García Mejía et al., 2024). Esse estudo operacionaliza essas práticas em mais de 100 indicadores organizados em seis dimensões de gestão: (i) a governança dos ativos; (ii) os registros e informações; (iii) os mecanismos de financiamento; (iv) a gestão de riscos; (v) a medição e auditoria; e (vi) a gestão estratégica.

As reformas analisadas no presente relatório buscaram consolidar uma ou mais dessas dimensões em sete países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México e Paraguai; ver detalhes na seção 3). Essas iniciativas incluíram a criação de órgãos especializados e reitores, possibilitando uma gestão estratégica e integrada da carteira de ativos; o desenvolvimento de marcos normativos e regulamentares; e a atualização, digitalização e georreferenciamento dos inventários de ativos, entre outras iniciativas. Nas palavras de um entrevistado, em geral são reformas que buscaram esclarecer a autoridade e a prestação de contas pela gestão dos ativos, bem como introduzir um senso de urgência em torno do tema.

Cabe destacar que o foco do estudo está no modo de gestão dos ativos, e não nas decisões de política pública sobre ativos específicos — por exemplo, decisões sobre qual uso dar a determinados bens —, que são independentes das práticas gerenciais aqui analisadas. De fato, os esforços para fortalecer a gestão de ativos são observados em governos de diferentes orientações políticas e com distintas abordagens de políticas públicas.

Embora as boas práticas estejam definidas na literatura especializada (Quadro 1), uma das falhas mais persistentes na gestão dos ativos públicos é a fragmentação institucional de responsabilidades e a falta de critérios comuns; isto é, a ausência de um sistema integrado de gestão. Com frequência, diferentes entidades — ministérios setoriais, agências descentralizadas, empresas estatais, entidades subnacionais, entre outras — intervêm de maneira parcial e descoordenada em decisões sobre inventários, uso, manutenção, financiamento, mobilização e disposição final dos bens, sem um marco orientador comum nem critérios homogêneos que orientem tais decisões (García Mejía et al., 2024). Na ausência de uma governança de conjunto, cada entidade tende a definir suas próprias práticas de gestão, o que pode levar à priorização de objetivos institucionais em detrimento de uma lógica patrimonial integrada que aplique uma perspectiva de carteira. Isso pode afetar a capacidade de racionalizar estrategicamente os imóveis, de realocar ativos subutilizados ou de orientar decisões com uma visão de longo prazo. A dispersão institucional também se reflete em sistemas de informação fragmentados, pouco interoperáveis ou diretamente inexistentes. Em muitos países, não há registros completos e atualizados sobre o inventário, o estado físico, os custos de operação e manutenção ou o uso efetivo dos ativos públicos. Essa carência não apenas dificulta a tomada de decisões informadas, como também limita a possibilidade de avaliar o desempenho do gasto, priorizar a manutenção preventiva ou dar transparência aos custos do status quo. Em contextos de alta fragmentação, os processos costumam ser manuais e dependentes de capacidades individuais, o que reforça a opacidade e a inércia institucional.

A dispersão institucional e a falta de critérios comuns conferem maior discricionariedade decisória às entidades na gestão de “seus” ativos. A fragmentação institucional lhes permite definir, com coordenação ou supervisão central limitada, como os bens são utilizados, quais prioridades são atribuídas à manutenção, que informações são reportadas e em que condições se decide sua realocação ou disposição. Assim, essas decisões podem se basear em lógicas institucionais, administrativas ou até pessoais, mais do que em critérios estratégicos de gestão patrimonial em nível de governo como um todo. Essa autonomia é reforçada, além disso, pela assimetria de informação que caracteriza a gestão fragmentada de ativos. Os órgãos titulares costumam concentrar o conhecimento atualizado sobre o estado físico dos bens, seus custos de manutenção e seu grau de utilização efetiva. Na ausência de sistemas integrados de informação e de registros interoperáveis, essa informação não flui de maneira sistemática para instâncias centrais, o que limita a capacidade de revisar decisões, comparar alternativas ou estabelecer critérios comuns de eficiência e sustentabilidade.

Esses desafios recorrentes na gestão de ativos não financeiros permitem antecipar uma dinâmica-chave das reformas nessa área: as resistências setoriais diante dos esforços para estabelecer governança, planos e regras transversais. À medida que as reformas buscam centralizar diretrizes, dar transparência à informação, padronizar critérios de uso e manutenção ou introduzir um planejamento em nível de carteira, elas tendem a afetar diretamente a autonomia decisória das entidades que controlam ativos específicos. Para esses órgãos, a reforma pode implicar uma perda de discricionariedade sobre recursos percebidos como parte central de seu funcionamento, de sua capacidade de influência interna e, em alguns casos, de seu peso institucional relativo dentro do Estado. Para certos funcionários individuais, pode ser inclusive uma fonte de poder pessoal. Em contraste, os benefícios potenciais de uma gestão mais eficiente — maior racionalização do patrimônio, redução de custos, melhor alocação de recursos ou maior valor fiscal — costumam estar distribuídos de maneira difusa entre o governo como um todo e a sociedade, o que reduz os incentivos a uma mobilização ativa em favor da mudança. Essa assimetria entre custos concentrados e benefícios difusos ajuda a explicar por que, mesmo quando existem diagnósticos técnicos claros e marcos normativos disponíveis, as tentativas de reforma enfrentam resistências persistentes na prática.

A análise dos casos examinados neste relatório mostra, no entanto, que a capacidade de bloqueio das entidades setoriais não é constante, mas varia conforme o contexto político-institucional em que a reforma é impulsionada. Em particular, as resistências tendem a enfraquecer quando há um envolvimento ativo e sustentado da liderança do Centro de Governo — a Presidência, a Chefia de Gabinete, o Ministério da Fazenda ou entidades similares —, que confere respaldo político explícito à reforma e alinha os atores internos do Executivo. Nesses contextos, a definição de regras transversais ou de novos esquemas de governança deixa de ser percebida como uma iniciativa técnica isolada e passa a fazer parte de uma agenda governamental prioritária, o que eleva os custos políticos de se opor abertamente ou de postergar sua implementação. Da mesma forma, a capacidade de bloqueio se reduz quando se consegue tornar visível o custo do status quo, restringindo o espaço para resistências silenciosas. Por fim, o relatório identifica que as reformas ganham tração em contextos de “janelas de oportunidade”, como mudanças de governo, episódios de pressão fiscal ou processos mais amplos de modernização do Estado,

que reordenam prioridades e alteram temporariamente os equilíbrios de poder existentes. Em conjunto, esses fatores configuram cenários nos quais os atores tradicionalmente beneficiados pela fragmentação institucional contam com menor capacidade para bloquear reformas voltadas ao fortalecimento da governança e da gestão estratégica dos ativos públicos. Um dos desafios, de todo modo, é como manter o foco do Centro de Governo nessas reformas, especialmente em sua fase de implementação, dadas as múltiplas prioridades e urgências que tais entidades precisam atender.

Por essas razões, é valioso introduzir a análise de economia política nessa área de políticas.

Como detalhado na seção 2, a análise de economia política (AEP) refere-se ao estudo de como as dinâmicas políticas, os marcos institucionais e os incentivos dos atores influenciam as decisões de gestão e de política pública. As AEPs podem facilitar o desenho de reformas que sejam, ao mesmo tempo, tecnicamente sólidas e politicamente viáveis, dois atributos imprescindíveis para gerar impacto (DFAT, 2022). A relevância das dinâmicas políticas foi destacada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em sua Estratégia Institucional mais recente (BID, 2024), que ressalta a necessidade de fortalecer “o ambiente autorizador para uma implementação eficaz de políticas” por meio de uma melhor compreensão do contexto político-institucional em que essas políticas são desenhadas e executadas. Múltiplas abordagens recentes adotadas na agenda do desenvolvimento internacional, como Applied Political Economy Analysis (Harris & Booth, 2013), Thinking and Working Politically (Whaites et al., 2023), Problem-Driven Political Economy Analysis (Fritz et al., 2014) e Problem-Driven Iterative Adaptation (Andrews, Pritchett & Woolcock, 2017), entre outras, enfatizam a necessidade de desenhar reformas considerando os contextos específicos de cada iniciativa, incluindo a configuração dos atores com incidência nas decisões. A atenção a esses fatores busca evitar os problemas que surgem ao “importar” soluções comprovadas em certos contextos para outros que diferem em aspectos-chave, como a configuração dos atores com poder de decisão¹.

Nesse sentido, este estudo propõe uma primeira aproximação sistemática a um tema crucial, embora até agora pouco explorado: a economia política da gestão de ativos públicos não financeiros. As reformas na gestão de ativos tendem a apresentar uma característica que as torna particularmente suscetíveis a desafios de economia política: são reformas que geram benefícios —por exemplo, em termos de eficiência— amplamente distribuídos na sociedade e no governo como um todo, enquanto produzem “perdas” concentradas em atores específicos (como aqueles que anteriormente exerciam maior discricionariedade na gestão desses ativos). Como já apontado nos estudos clássicos sobre ação coletiva (Olson, 1965), os beneficiários difusos raramente se mobilizam ativamente em favor de uma reforma, ao passo que a concentração dos custos torna mais provável a mobilização dos “perdedores”. Por isso, as dinâmicas de economia política são fundamentais para a viabilidade das reformas de gestão patrimonial. Para aprofundar essa compreensão —com base tanto na literatura geral sobre economia política aplicada à gestão e às políticas públicas quanto no conhecimento específico de reformas de gestão de ativos—, este

1. Esses problemas são conhecidos há décadas. Ver, por exemplo, World Bank (1996; tradução própria): “Alguns dos piores fracassos ocorreram ao replicar modelos em países cujas necessidades, capacidades de implementação e níveis de compromisso diferiam daqueles onde tais modelos haviam sido bem-sucedidos”. Como forma de mitigar esses riscos, aquele relatório já propunha “analisar o ambiente institucional” para avaliar a probabilidade de êxito de um projeto ou reforma antes de sua implementação.

relatório apresenta:

- Um **marco conceitual** que define os elementos-chave das Análises de Economia Política (AEP): os atores relevantes, seus interesses, o marco institucional (formal e informal), os incentivos derivados desse marco e as coalizões que se formam em torno dos processos de reforma;
- Um **marco metodológico** para orientar AEP voltadas a apoiar o desenho e a sequência de reformas da gestão de ativos, por meio de entrevistas, revisão documental (incluindo o uso de ferramentas de Inteligência Artificial), mapeamento de atores e análise contextual;
- Uma **sistematização inicial de atores, fatores e dinâmicas frequentemente presentes na economia política da gestão de ativos**, baseada na aplicação do marco conceitual e metodológico ao estudo de uma série de reformas —e tentativas de reforma— recentes em países da América Latina e do Caribe;
- E, por fim, **recomendações práticas para aumentar a factibilidade política de futuras reformas**, que devem ser consideradas durante as etapas de desenho, negociação e implementação dessas iniciativas, adaptando-as a cada contexto político e institucional. As recomendações se concentram em identificar “alavancas” para criar as condições necessárias à introdução da reforma, critérios para desenhá-la e sequenciá-la de forma estratégica, e ações para construir coalizões de apoio que favoreçam a implementação e a sustentabilidade das mudanças.

Cabe destacar que este relatório não teve como objetivo realizar estudos de caso individuais em profundidade, mas sim desenvolver uma análise sintética e comparativa de trajetórias de reforma em distintos países. O propósito foi identificar padrões comuns de economia política que influenciam as tentativas de reforma, mais do que reconstruir exaustivamente a história de cada caso. Essa abordagem transversal permite extrair lições generalizáveis e orientar análises prospectivas futuras que possam ser incorporadas ao processo de formulação de reformas.

O relatório está organizado da seguinte forma:

- A seção 2 apresenta o marco conceitual e metodológico
- A seção 3 resume os achados e as lições derivadas de sua aplicação a casos concretos. O leitor interessado especificamente nos resultados da análise pode omitir a seção 2 (conceitual e metodológica) e avançar diretamente para a seção 3.
- A seção 4 oferece recomendações e estratégias para orientar reformas futuras, maximizando sua viabilidade a partir da análise dos casos.
- Por fim, os anexos detalham o protocolo e os instrumentos metodológicos propostos para aplicar as AEP nas etapas iniciais de um processo de reforma.

2. Marco conceitual e metodológico para a análise da economia política da gestão de ativos públicos não financeiros

A análise de economia política (AEP) refere-se ao estudo de como as dinâmicas políticas, os marcos institucionais e os incentivos dos atores influenciam as decisões de gestão e de política pública. Dependendo de seu foco, a AEP pode se concentrar no nível macro (por exemplo, para compreender a estruturação das políticas em um país; ver Spiller et al., 2008), no nível meso (centrado em um setor de políticas, como a gestão de ativos) ou no nível micro (focado em determinadas políticas ou reformas específicas) (Harris & Booth, 2013; Whaites et al., 2023). Em qualquer um desses níveis, a AEP oferece um marco analítico para entender por que algumas iniciativas ou transformações avançam enquanto outras se estagnam, ao examinar quem são os decisores-chave, quais preferências e interesses os mobilizam e como as “regras do jogo” — instituições formais e informais — moldam seu comportamento. Nas últimas décadas, tem sido amplamente reconhecido que os fatores de economia política são determinantes para o êxito ou fracasso das reformas de política e de gestão pública (Alessandro, 2017; Fritz, Levy & Ort, 2014).

Figura 1. Níveis de Análise da Economia Política

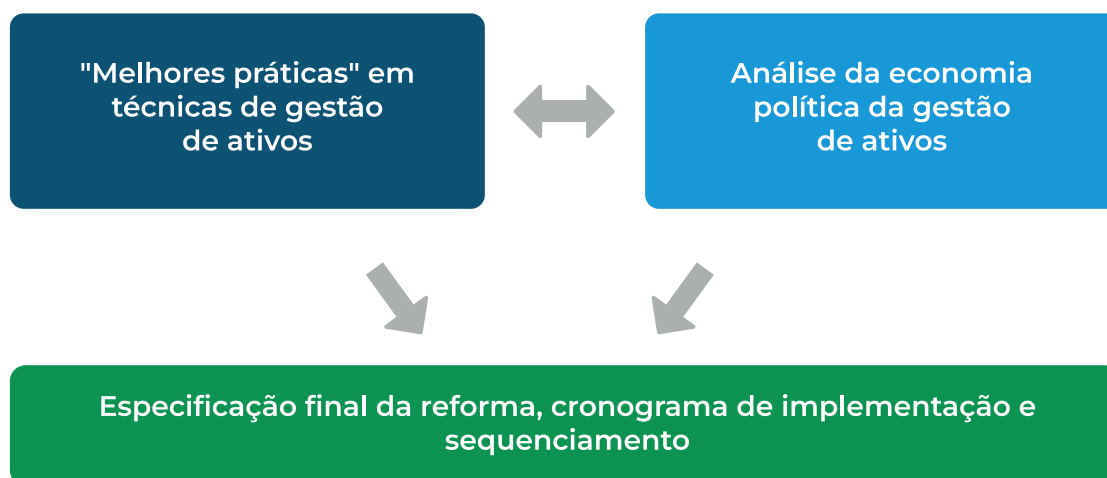


Fonte: Elaboração própria, adaptada de Whaites et al., 2023.

O AEP não se refere a um enfoque único ou rígido, mas sim a uma família de abordagens analíticas que compartilham a ideia de compreender as decisões de política a partir da interação entre atores com interesses distintos, inseridos em estruturas de incentivos institucionais. As instituições —leis, normas e procedimentos, bem como práticas não formalizadas, mas amplamente enraizadas— incentivam determinados comportamentos e sancionam outros, condicionando as decisões de indivíduos e organizações. Desse modo, o AEP aplicado ao setor público busca mostrar como a distribuição de poder e os incentivos em um determinado contexto explicam as decisões de política e seus efeitos. Em síntese, o AEP enfatiza a importância de compreender as forças políticas subjacentes, indo além das análises puramente técnicas, ao desenhar e implementar políticas públicas.

A realização de um AEP antes de iniciar um processo de reforma constitui um insumo fundamental para seu desenho e sua sequência, especialmente em setores complexos como a gestão de ativos públicos. Antes de lançar uma intervenção, o AEP prospectivo permite antecipar sua viabilidade, mapear atores-chave e coalizões potenciais, identificar possíveis resistências e detectar janelas de oportunidade política e “alavancas” para modificar a posição dos atores e, assim, transformar o status quo vigente. Em linha com essa abordagem, a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2024) propõe utilizar a análise política como insumo para adaptar tanto o conteúdo técnico quanto a estratégia de implementação de reformas complexas. Dessa forma, o AEP oferece um guia prático para ajustar as características e a sequência da reforma às realidades do poder, dos incentivos e das restrições institucionais. Além disso, contribui para desenhar estratégias que minimizem os custos políticos, construam apoios, identifiquem os contextos e âmbitos mais propícios para introduzir uma reforma (“pontos de entrada”) e alinhem os objetivos técnicos aos interesses dos atores relevantes, aumentando assim as probabilidades de êxito e sustentabilidade da reforma. O Gráfico 2 resume o caráter iterativo entre o desenho técnico da reforma e a análise política de sua factibilidade, permitindo definir a especificação final e a sequência da iniciativa.

Figura 2. Iteração entre análises técnicas e políticas na preparação de uma reforma



Fonte: Elaboração própria.

2.1 Aplicações da AEP na gestão de ativos públicos não financeiros

A gestão de ativos públicos não financeiros envolve múltiplos atores e afeta interesses relevantes; por essa razão, compreender a economia política do setor torna-se particularmente importante. A gestão desses ativos implica recursos públicos de elevado valor econômico e a atuação de diversos atores e interesses, o que os torna especialmente suscetíveis a desafios de natureza política. Ademais, como indicado na seção 1, a dispersão dos beneficiários das reformas e a concentração dos “perdedores” intensificam os riscos de bloqueio. Para alguns subconjuntos específicos de ativos não financeiros —como infraestruturas destinadas à prestação de serviços públicos e ativos produtivos pertencentes a empresas estatais— já foram estudadas diversas dinâmicas políticas que influenciam sua gestão, tais como a predominância de incentivos particularistas de curto prazo, conflitos distributivos entre grupos ou a presença de atores setoriais com poder de veto. Nesta subseção, revisa-se a literatura específica de AEP sobre esses tipos de ativos para extrair intuições iniciais aplicáveis à gestão dos ativos não financeiros que constituem o foco principal deste relatório, como terrenos, edifícios, veículos e mobiliário pertencentes ao Estado.

A gestão da infraestrutura pública é um dos âmbitos vinculados à gestão de ativos mais estudados sob a ótica da economia política (Detter & Fölster, 2016). As decisões sobre quais projetos de infraestrutura priorizar, como alocar recursos e como manter os ativos existentes costumam responder não apenas a análises técnicas de custo-benefício, mas também a incentivos políticos. Por exemplo, é comum que governantes tenham incentivos para inaugurar novas obras visíveis e alinhadas ao ciclo eleitoral, enquanto a manutenção rotineira das infraestruturas existentes recebe menor atenção. Isso pode gerar um viés a favor do investimento em novas infraestruturas em detrimento da manutenção, levando ao acúmulo de ativos deteriorados. Além disso, a alocação de infraestrutura pode seguir lógicas clientelistas ou de repartição territorial conforme interesses políticos, e não necessariamente de acordo com necessidades objetivas de desenvolvimento. Da mesma forma, a gestão direta de infraestruturas pelo Estado tem revelado, em certas ocasiões, ineficiências decorrentes de interferências políticas: por exemplo, subexecução de orçamentos de manutenção, atrasos e sobrecustos provocados por decisões motivadas politicamente em vez de tecnicamente (García Mejía, Pareja & Farías, 2021). Esse tipo de constatação reforça a necessidade de aplicar a AEP a outros tipos de ativos públicos não financeiros: compreender quem se beneficia e quem perde com diferentes decisões de investimento ou manutenção permite explicar por que determinadas reformas orientadas à eficiência —como reequilibrar o gasto em favor da manutenção preventiva— enfrentam maior resistência.

As empresas públicas são ativos produtivos do Estado cuja gestão está estreitamente vinculada a fatores políticos. A literatura de economia política tem estudado, por exemplo, as reformas de empresas estatais em setores como eletricidade, petróleo, telecomunicações e transporte, revelando fatores políticos recorrentes em diversos contextos (Fritz, Levy & Ort, 2014). Um achado recorrente é que as empresas públicas frequentemente cumprem funções político-sociais: oferecem emprego a grupos aliados, permitem manter tarifas baixas para determinados

consumidores ou realizam investimentos em regiões de interesse político. Ao mesmo tempo, qualquer reforma da gestão das empresas estatais tende a gerar “ganhadores e perdedores” bastante definidos: por um lado, a população em geral pode se beneficiar de uma empresa mais eficiente; por outro, certos grupos favorecidos pelo status quo (como sindicatos fortes, dirigentes nomeados politicamente, fornecedores privilegiados ou clientes que recebem subsídios) podem ser prejudicados e se opor às mudanças. Em democracias com partidos políticos pouco programáticos, como ocorre em vários países da América Latina e do Caribe, o peso desses fatores clientelistas e de discricionariedade política é particularmente provável (Keefer, 2007; Cruz & Keefer, 2015). Frequentemente, reformas bem-sucedidas são alcançadas mediante mudanças na configuração da coalizão impulsionadora: por exemplo, quando se articula uma coalizão reformista suficientemente ampla (ministérios da fazenda ou finanças, usuários insatisfeitos com serviços de baixa qualidade, organismos internacionais etc.) capaz de superar a coalizão partidária que sustenta o status quo.

A administração de terras públicas e de bens imóveis (edifícios governamentais, propriedades fiscais) e móveis (veículos, mobiliário) do Estado constitui outro âmbito no qual a análise de economia política pode oferecer contribuições relevantes, embora ainda receba menos atenção na literatura. Apesar de tradicionalmente ter sido menos estudado que outras áreas, tem-se destacado mais recentemente a magnitude financeira desses ativos e o potencial de uma gestão mais eficiente para as finanças públicas (García Mejía, Pareja & Farias, 2021). Retomando os achados de campos como a gestão de infraestruturas e de empresas estatais —que podem ser igualmente pertinentes para esse tipo de ativos— é possível identificar fenômenos típicos da economia política, como a tensão entre políticas de curto prazo e o valor patrimonial de longo prazo. Por exemplo, governos sob pressão fiscal podem recorrer à venda de propriedades públicas para obter receitas imediatas, mesmo à custa de perder patrimônio potencialmente rentável no longo prazo. De forma similar, decisões de privatizar ou reter bens estatais podem responder a mudanças ideológicas ou a agendas políticas, mais do que a critérios técnicos ou gerenciais. Ainda que não exista uma literatura específica sobre a economia política da governança desses ativos não financeiros, observa-se em vários países da América Latina uma fragmentação institucional entre múltiplas agências com mandatos sobrepostos, o que pode dificultar reformas de governança, já que diferentes órgãos públicos tendem a resistir a perder o controle sobre “seus” ativos. Do mesmo modo, a opacidade informacional predominante em diversos países —por exemplo, a ausência de registros cadastrais completos— pode beneficiar coalizões informais de atores, como políticos locais ou desenvolvedores privados, que obtêm “rendas”² da situação vigente, o que dificulta a introdução de reformas. Em síntese, aplicar uma análise de economia política a esse setor pode esclarecer um fenômeno relevante e contribuir para alinhar incentivos em direção a uma gestão mais estratégica do patrimônio público.

2. O conceito refere-se às vantagens ou rendas capturadas por determinados atores como resultado de seu controle privilegiado sobre recursos escassos.

2.2 Elementos e conceitos-chave em uma AEP da gestão de ativos não financeiros

A análise da economia política da gestão de ativos não financeiros pode ser realizada em nível meso —para compreender reformas da governança geral do tema— ou em nível micro, com foco em reformas específicas dentro do setor. Em ambos os casos, a partir da literatura revisada em áreas de políticas correlatas (gestão de infraestruturas e de empresas estatais), identificam-se uma série de elementos que uma AEP deve contemplar, sintetizados no Gráfico 3:

Figura 3. Conceitos-chave de uma Análise Econômica e Política (AEP)



Fonte: Elaboração própria.

- **Atores:** Identificar quem são os atores relevantes, tanto individuais (líderes políticos, funcionários, empresários, usuários) quanto coletivos (ministérios, agências reguladoras, sindicatos, associações empresariais, organizações da sociedade civil, organismos internacionais etc.). Cada ator desempenha um papel e exerce um nível distinto de influência no processo de formulação de políticas. Por exemplo, na gestão de ativos públicos podem aparecer ministérios da Fazenda (interessados no valor fiscal), ministérios setoriais que tradicionalmente administram grandes volumes de ativos não financeiros (infraestrutura, habitação, transporte, defesa), governos locais

(com competências sobre uso do solo), cidadãos usuários, empresas contratistas, entre outros. Mapear os atores é o primeiro passo para compreender a dinâmica política. Uma análise rigorosa não apenas lista os atores, mas avalia seu poder de influência, sua postura diante da reforma ou política em questão e sua disposição para se mobilizar ativamente no processo decisório (Alessandro, 2017). Ferramentas como matrizes de atores ou “mapeamentos de poder” permitem visualizar quem são aliados, opositores ou neutros em relação a uma iniciativa, bem como o quão decisivos podem ser de acordo com sua influência e interesse.

- **Interesses:** Para cada ator, é fundamental compreender o que está em jogo. Os atores geralmente buscam maximizar algum tipo de interesse, seja material (recursos, receitas, patrimônio) ou intangível (poder, reputação, valores). A AEP investiga quais benefícios ou custos percebidos cada ator associa à política ou reforma analisada. Por exemplo, um ministério pode buscar maximizar receitas por meio da venda de ativos; um sindicato pode priorizar a proteção de postos de trabalho em uma empresa pública; e um político local pode querer manter o controle sobre terrenos de seu município. Esses interesses determinam, em grande medida, as posições (apoio ou resistência) dos atores. É importante ressaltar que os interesses nem sempre são evidentes ou homogêneos: podem coexistir interesses ocultos ou divergentes dentro de uma mesma organização. A literatura enfatiza a necessidade de olhar além do discurso oficial para identificar os interesses reais que motivam a ação de cada jogador.
- **Instituições (formais e informais):** As “regras do jogo”, tanto formais (leis, regulamentos, políticas estabelecidas) quanto informais (práticas não escritas, tradições organizacionais e gerenciais, clientelismo, cultura política), constituem o contexto no qual os atores interagem. As instituições estabelecem restrições e oportunidades: definem o que é permitido, quais procedimentos seguir, e que sanções ou incentivos existem. Em síntese, as instituições fornecem o marco de incentivos que molda o comportamento, delimitando quais estratégias são mais convenientes para os atores diante do ambiente institucional vigente. Uma boa análise de economia política deve examinar tantas instituições formais —por exemplo, um marco legal que obriga a licitar publicamente a venda de um terreno estatal, ou regras orçamentárias que condicionam a realocação de recursos de capital para manutenção— quanto informais —como o entendimento tácito de que certa agência “pertence” a um partido político e serve como fonte de empregos, ainda que a lei não o preveja. A literatura recomenda identificar essas regras não escritas, pois elas costumam explicar desvios entre a política “no papel” e sua implementação real³.
- **Incentivos:** No âmbito de uma AEP, “incentivos” referem-se às motivações geradas pelo ambiente institucional e pelas circunstâncias, que levam os atores a se comportar de determinada maneira. Por exemplo, se prefeitos obtêm mais retorno

3. Ver, por exemplo, Hallerberg, Scartascini e Stein (2010): “É importante olhar para além das regras formais e incorporar o estudo das práticas reais na análise. Embora as leis e os regulamentos contribuam para determinar o comportamento dos atores, um enfoque limitado às regras formais levaria a uma caracterização muito incompleta.”

político inaugurando obras novas do que mantendo as existentes, terão incentivo para priorizar as primeiras. Os incentivos podem ser eleitorais (ganhar votos, agradar a base), econômicos (bonificações, expectativa de ganhos futuros), burocráticos (promoções, prestígio dentro do Estado) ou sociais (evitar conflitos, preservar alianças). Uma análise de economia política eficaz identifica esses incentivos e avalia como poderiam mudar se as regras fossem alteradas. Muitas recomendações de reforma buscam precisamente realinhar incentivos —por exemplo, criar mecanismos para que as agências administrem melhor seus imóveis, vinculando parte do orçamento às economias geradas (García Mejía, Pareja & Farías, 2021). É importante destacar que os incentivos institucionais não são deterministas; na prática, um ator pode agir com base em valores, crenças ou motivações intrínsecas, incluindo compromissos éticos ou ideológicos com a melhoria do serviço público.

- **Coalizões:** Os atores raramente atuam de forma isolada; tendem a formar alianças ou coalizões para ampliar sua influência. Um aspecto central da AEP é identificar quais coalizões existem ou podem se formar em torno da política analisada (Fritz, Levy & Ort, 2014). As coalizões podem ser alianças explícitas (por exemplo, várias empresas públicas que se unem para solicitar maior orçamento) ou implícitas (como um ministério e um sindicato que se opõem conjuntamente a determinada reforma, ainda que por razões distintas). É importante mapear tanto as coalizões favoráveis à mudança quanto aquelas que defendem o status quo. A capacidade de coordenação entre atores determina, em grande medida, seu poder efetivo, dado que “a influência dos atores não é aditiva, depende de sua capacidade de coordenar ações com outros e construir coalizões” (Alessandro, 2017). Ferramentas como a análise de redes ajudam a ilustrar as conexões entre atores e grupos, identificando quem tende a atuar em bloco. Na análise da gestão de ativos públicos, pode haver, por exemplo, uma coalizão reformista —Ministério da Fazenda, tecnocratas e bancos multilaterais que promovem uma gestão mais profissional— frente a uma coalizão opositora —diretorias administrativas tradicionais, fornecedores estabelecidos e políticos locais que perderiam poder. Compreender a composição e a força dessas alianças permite antecipar onde haverá maiores conflitos e quais atores poderiam ser persuadidos a mudar de coalizão mediante ajustes na proposta⁴.

4. Como assinalam Fritz, Verhoeven e Avenia (2017), “é importante evitar uma categorização excessivamente simples entre ‘impulsores da reforma’ e ‘opositores da reforma’, dado que a maioria dos atores possui motivações mais complexas. Por exemplo, podem apoiar determinadas reformas, mas mostrar cautela diante da possibilidade de levá-las longe demais” (tradução própria).

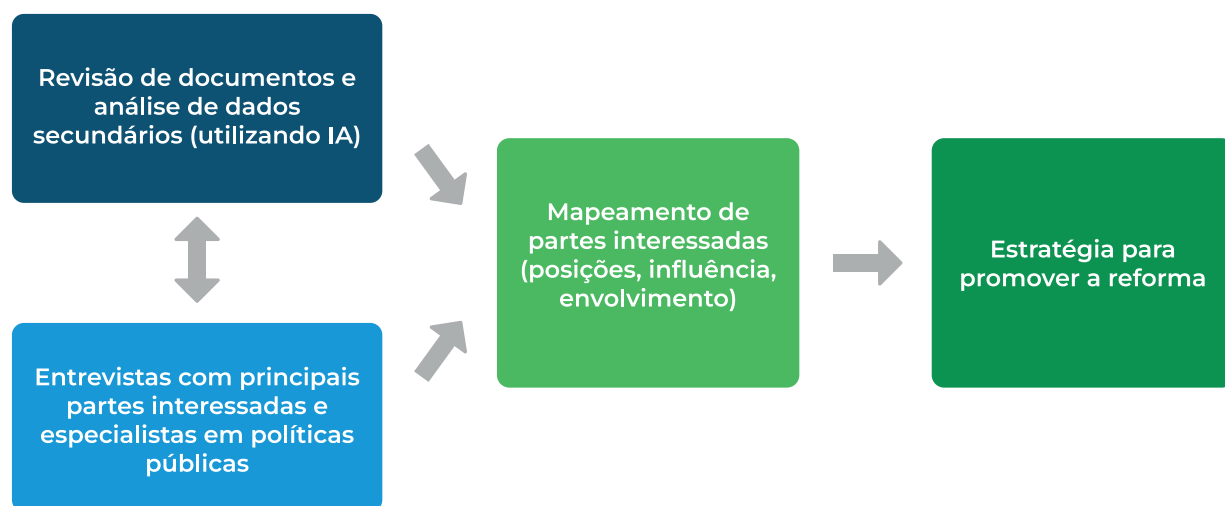
2.3 Métodos para realizar AEP da gestão de ativos não financeiros

A literatura acadêmica e aplicada desenvolveu diversos métodos e enfoques para realizar análises de economia política. Dada a natureza complexa e contextual desses estudos, costuma-se recorrer a uma combinação de ferramentas qualitativas e quantitativas, adaptadas a cada caso. Este relatório propõe, ainda, incorporar desenvolvimentos recentes em processamento de linguagem natural (PLN). A seguir, descrevem-se os instrumentos mais utilizados na prática recente das AEP.

- **Revisão documental e análise de dados secundários:** Toda AEP normalmente começa pela coleta sistemática de informações existentes sobre o setor ou a política em questão. Isso inclui leis e regulamentos vigentes, documentos de planejamento e políticas, atas e registros taquigráficos, avaliações anteriores, relatórios oficiais, dados estatísticos, estudos acadêmicos e notícias jornalísticas, entre outras fontes. Essa análise situacional permite compreender o contexto institucional e alguns dos atores e interesses envolvidos antes de avançar para o trabalho de campo. Os desenvolvimentos em Inteligência Artificial baseados em PLN permitem, por sua vez, processar grandes volumes de informação (por exemplo, provenientes de registros legislativos ou audiências públicas) para identificar os atores envolvidos, classificar sua posição sobre o tema e sistematizar seu nível de influência (medido, por exemplo, pela frequência de menções e pela relevância atribuída pelos demais atores). No entanto, como se indicará na seção seguinte, a predominância de dinâmicas intraexecutivas nos processos de reforma da gestão patrimonial pode limitar a disponibilidade de fontes documentais que registrem a posição dos diferentes atores, ao contrário de outras reformas com debates públicos ou legislativos mais amplos.
- **Entrevistas com informantes-chave:** A pesquisa qualitativa por meio de entrevistas semiestruturadas ou não estruturadas constitui uma ferramenta central da AEP. Por meio de entrevistas com diferentes atores (funcionários atuais e antigos, políticos, especialistas, representantes do setor privado, líderes sociais etc.), o analista busca captar percepções, informações qualitativas sobre relações de poder, motivações ocultas e dinâmicas informais não registradas em documentos escritos. Muitas práticas informais e conflitos latentes só emergem ao perguntar diretamente a quem participa do processo. É importante incluir uma amostra diversificada de entrevistados, a fim de obter múltiplas perspectivas (“triangulação”) e mitigar vieses de informantes individuais. As informações das entrevistas também permitem contrastar o que foi identificado na revisão documental; quando diferentes fontes coincidem quanto à posição ou influência de um ator, isso confere maior solidez aos achados. Considerando a sensibilidade do tema, assegurar a confidencialidade das entrevistas pode facilitar conversas francas com atores-chave.
- **Mapeamento de atores e incentivos:** Conforme mencionado na seção de elementos-chave, uma técnica frequente consiste em representar, em esquemas

ou matrizes, a posição e o poder dos principais atores. Uma metodologia citada na literatura atribui a cada ator uma classificação de acordo com seu apoio ou oposição à reforma, seu nível de poder para influenciar o processo e a importância do tema para esse ator (Alessandro, 2017). A partir dessas dimensões, infere-se o grau de motivação ou o tipo de incentivo que cada ator teria para se mobilizar a favor ou contra a mudança. Esse tipo de mapeamento permite identificar atores críticos (por seu poder e interesses) e planejar estratégias (quem envolver desde o início? quem neutralizar mediante compensações?). A literatura recomenda realizar esse exercício de forma iterativa: começar com um mapeamento inicial baseado nas informações disponíveis e refiná-lo à medida que novas evidências (entrevistas, dados adicionais) são coletadas. Ferramentas visuais, como diagramas de Venn de poder ou matrizes de influência e interesse, costumam ser usadas para comunicar achados de forma clara aos tomadores de decisão. Quando a informação disponível permite, a análise de redes representa relações e alianças entre atores. O Gráfico 4 resume a sequência metodológica sugerida.

Figura 4. Sequência Metodológica Sugerida



Fonte: Elaboração própria.

- **Estudos de caso e comparação:** A AEP é frequentemente realizada por meio de estudos de caso aprofundados —seja de um país, de um setor de políticas dentro de um país ou mediante comparações entre vários países. A comparação entre casos (por exemplo: por que determinado país conseguiu implementar com sucesso um sistema moderno de gestão de ativos enquanto outro não?) é útil para identificar fatores-chave e gerar hipóteses, especialmente em temas ainda pouco estudados sob a ótica da AEP, como a gestão de ativos não financeiros. Cabe destacar que

tais hipóteses, embora derivadas de casos específicos, buscam construir um marco analítico generalizável para outros contextos: quem são os atores típicos da gestão de ativos? Quais posições, interesses e níveis de influência costumam ter? Isso deve permitir que futuras AEP —especialmente aquelas voltadas a definir os conteúdos e a sequência das reformas— não partam do zero, mas se apoiem no conhecimento acumulado sobre o tema. Esse é precisamente o tipo de achado apresentado na seção seguinte.

O Anexo I apresenta um protocolo metodológico que orienta, na prática, a realização de uma AEP como apoio ao processo de desenho de uma reforma da gestão de ativos em um caso específico.

3. Como as dinâmicas políticas impactam a gestão de ativos na América Latina? Resultados da aplicação do marco conceitual e metodológico

Esta seção apresenta achados iniciais sobre a economia política da gestão de ativos públicos, a partir de um levantamento de tentativas recentes de reforma em países da América Latina e do Caribe. Esses achados buscam orientar análises de economia política mais aprofundadas de casos individuais, oferecendo insumos prospectivos para o desenho e a sequência de reformas específicas. Em particular, os resultados apresentam orientações sobre quais tipos de atores, fatores e dinâmicas devem ser considerados nesses processos. O objetivo é identificar os atores típicos que intervêm na gestão de ativos, suas posições e seus níveis de influência, oferecendo indícios sobre as “alavancas” e as janelas de oportunidade disponíveis para aumentar a probabilidade de êxito de uma iniciativa de reforma. Os achados foram elaborados a partir de uma análise sintética de reformas recentes em sete países da América Latina (ver Tabela 1), que registraram diferentes níveis de avanço em sua implementação efetiva, e foram comparados com três casos adicionais de países da OCDE (Canadá, Coreia, Estados Unidos). Conforme descrito na Seção 2.2, foi realizada uma revisão documental com uso de técnicas de inteligência artificial, além de entrevistas com protagonistas dessas reformas em diversos países. As entrevistas ocorreram entre julho e agosto de 2025. Essas fontes permitiram gerar os achados iniciais apresentados a seguir.

Tabela 1. Casos analisados no relatório.

PAÍS	PROCESSO DE REFORMA
Argentina	• Criação da Agência de Administração de Bens do Estado (Decreto de Necessidade e Urgência N° 1.382/2012 e Lei N° 11.672), seguida de ações de regulamentação e fortalecimento, incluindo o Regulamento de Gestão de Bens Imóveis do Estado Nacional (Resolução N° 213/2018) e o Inventário Nacional de Bens Móveis e Semoventes do Estado (Decreto Regulamentar N° 895/2018).

PAÍS	PROCESO DE REFORMA
Brasil	Melhoria dos processos de gestão e alienação de bens imóveis da União a partir da Medida Provisória N° 915/2019 e da Lei N° 14.011/2020.
Chile	Implementação do Programa de Gestão da Edificação Pública (Projeto BID CH-L1006).
Colômbia	Fortalecimento da Central de Investimentos S.A. por meio de diversos atos de regulamentação da gestão de ativos, entre eles a Lei N° 795/2003, a Lei N° 1.450/2011 e o Decreto N° 1.778/2016.
Equador	Criação da Secretaria de Gestão Imobiliária do Setor Público (Decreto N° 798/2011) e atos posteriores de regulamentação, entre eles o Regulamento Geral para a Administração, Utilização e Controle dos Bens e Existências do Setor Público (2015).
México	Fortalecimento do Instituto Nacional de Administração e Avaliações de Bens Nacionais a partir da Lei Geral de Bens Nacionais (2004), incluindo atos posteriores como seu Regulamento e as Normas e Procedimentos para a Integração e Atualização do Sistema de Informação Imobiliária Federal e Paraestatal (2012).
Paraguai	Criação da Secretaria Nacional de Administração de Bens Apreendidos e Confi scados (SENABICO) por meio da Lei N° 5.876/2017.

Quais atores impulsionam as reformas de gestão de ativos?

Nos casos em que foram aprovadas e implementadas (ao menos parcialmente) reformas alinhadas às “boas práticas” descritas na Introdução —especialmente no que diz respeito à criação ou ao fortalecimento de órgãos e diretrizes centrais com competência transversal na administração pública— observa-se o impulso de um ator-chave: o Centro de Governo⁵. Em particular, a atuação de atores situados na Presidência, na Chefia de Gabinete ou no Ministério da Fazenda/Finanças

5. Este conceito refere-se às instituições e equipes de governo que dependem diretamente do Presidente e desempenham funções transversais dentro do governo (como planejamento, coordenação e monitoramento, entre outras). Ao contrário dos ministérios de linha e de outras agências públicas, não possuem um enfoque setorial específico nem prestam serviços diretamente à cidadania. Ministérios ou Escritórios da Presidência, Chefias de Gabinete e Ministérios da Fazenda ou Finanças, entre outros, são exemplos desse tipo de instituição (Shostak et al., 2023).

aparece como condição necessária para que os processos de reforma avancem. Esse fenômeno se verifica tanto nos casos latino-americanos analisados quanto em experiências fora da região —como nos Estados Unidos e no Canadá—, o que sugere tratar-se de uma dinâmica recorrente e generalizada na gestão de ativos. Considerando três dimensões relevantes —a postura do ator diante da reforma, seu nível de influência e seu interesse em envolver-se ativamente no tema—, o Centro de Governo pode ser caracterizado da seguinte forma:

a. a) *Postura diante da reforma:* nos casos analisados, o Centro de Governo tem adotado posições favoráveis a reformas que criam ou fortalecem órgãos centrais de gestão de ativos, especialmente em determinados contextos:

- *Diante da necessidade de mobilizar estrategicamente ativos públicos para viabilizar e financiar políticas prioritárias, como habitação e infraestrutura.* Por exemplo, a criação da Agência de Administração de Bens do Estado (AABE) na Argentina foi motivada pela necessidade de disponibilizar terrenos públicos —cuja gestão estava fragmentada entre diversas instituições— para permitir a execução de um programa prioritário de construção de moradias. O fortalecimento posterior da Agência, sob um governo de outro signo político, foi motivado, em parte, pelo objetivo de financiar projetos de infraestrutura. De forma semelhante, a criação da Secretaria Técnica de Gestão Imobiliária do Setor Público (INMOBILIAR) no Equador buscou acelerar o acesso a terrenos e imóveis para expandir infraestrutura de serviços públicos, como escolas, unidades de polícia comunitária e centros integrados de atendimento ao cidadão. Em todos esses casos, tratava-se de fortalecer e agilizar a gestão de ativos para contribuir com o cumprimento de prioridades estabelecidas pela Presidência.
- *No esforço de racionalizar o gasto público, especialmente em contextos de restrição fiscal ou como parte de reformas mais amplas do setor público.* Por exemplo, a transformação da Central de Investimentos (CISA) na Colômbia a partir da Lei N° 795/2003 ocorreu em resposta a um contexto de crise financeira, diante da necessidade de mobilizar recursos a partir de ativos improdutivos. De modo semelhante, o fortalecimento da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) no Brasil com a Lei N° 14.011 ocorreu em um contexto de racionalização mais abrangente do setor público, como mecanismo para acelerar a desestatização de ativos e reduzir gastos de operação e manutenção. Em ambos os casos, o Ministério da Fazenda desempenhou o papel central de impulsor das reformas.
- *Para cumprir padrões internacionais considerados estratégicos para o país.* Essa motivação foi particularmente relevante para um tipo específico de ativos —os bens apreendidos— no caso do Paraguai. Para retirar o país da “lista cinzenta” do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), que posicionava suas instituições financeiras em situação de maior risco, o Centro de Governo impulsionou a criação de um órgão especializado —a Secretaria Nacional de Administração de Bens Apreendidos e Confiscados (SENABICO)— em alinhamento com as melhores práticas internacionais.

- b. *Nível de influência:*** os atores do Centro de Governo tipicamente possuem um alto nível de influência na tomada de decisões dentro do Poder Executivo. Por dependerem diretamente da autoridade máxima e por controlarem processos-chave de gestão — como a alocação de recursos orçamentários e a validação política e jurídica de decisões de política pública—, o Centro de Governo exerce forte influência sobre os ministérios e as agências setoriais, sendo capaz de orientar decisões governamentais mesmo diante da resistência de outros atores.
- c. *Nível de envolvimento:*** em condições habituais, o Centro de Governo apresenta um envolvimento limitado na temática da gestão de ativos. A prioridade dada a outras áreas de políticas (econômicas, sociais, de segurança cidadã, entre outras), bem como as urgências cotidianas no topo do Poder Executivo, tende a relegar a gestão patrimonial dentro da agenda dessas instituições. No entanto, conforme mencionado anteriormente, quando se identifica que um assunto de alta prioridade pode ser apoiado por meio da mobilização de ativos públicos (financiamento de políticas prioritárias, racionalização do gasto em contextos de crise, cumprimento de padrões internacionais), esse tema pode ingressar na agenda do Centro de Governo⁶. Nessas situações, sua postura favorável à reforma e seu elevado nível de influência fazem do Centro de Governo o impulsionador mais efetivo. Contudo, quando outros assuntos desviam sua atenção e seu envolvimento diminui, as resistências —descritas a seguir— tendem a bloquear tais iniciativas de reforma. No Chile, por exemplo, um projeto de reforma da gestão da edificação pública foi desenhado em um contexto de restrição fiscal no início dos anos 2000. O projeto incluía medidas voltadas à consolidação institucional da gestão de ativos, até então fragmentada entre várias instituições. Nos anos seguintes, durante a implementação, um contexto de maior folga fiscal reduziu o interesse do Ministério da Fazenda pela reforma e, diante da falta de impulso do Centro de Governo, o projeto acabou sendo descontinuado (BID, 2009).

Uma questão relevante é por que a gestão de ativos nem sempre constitui uma prioridade para os Ministérios da Fazenda ou Finanças. Embora a resposta extrapole o escopo deste relatório, é possível que essas autoridades percebam que o benefício fiscal potencial da mobilização de ativos não compensa os custos políticos de enfrentar resistências, ou que tais benefícios levariam tempo demais para se materializar, dificultando o atendimento de necessidades orçamentárias imediatas. Um entrevistado observou que, em contextos de ciclos político-eleitorais curtos, é difícil para os governos empreender reformas que envolvem custos políticos iniciais, dado que seus benefícios demoram mais a aparecer. Uma resposta mais precisa exigiria uma investigação específica dentro dessas instituições.

6. Cabe destacar que, embora o “Centro de Governo” geralmente seja apresentado como um ator unificado e favorável às reformas, sua postura pode responder a razões e contextos distintos. Enquanto, nos exemplos mencionados, o Ministério da Fazenda tende a estar motivado principalmente pela necessidade de gerar economia fiscal ou maior eficiência, a Presidência se interessa em facilitar a execução de políticas prioritárias. Essa dinâmica entre a Presidência e o Ministério da Fazenda é comum dentro do Centro de Governo (Shostak et al., 2023).

Quais atores tendem a se opor às reformas?

A principal resistência à criação e ao fortalecimento de órgãos e diretrizes centrais de gestão patrimonial costuma vir das instituições setoriais que buscam manter maior controle sobre “seus” ativos. Enquanto o Centro de Governo mantém um interesse transversal ao conjunto do governo —seja para viabilizar políticas, seja para racionalizar o gasto—, os ministérios e agências setoriais tendem a preservar maior discricionariedade na administração dos ativos sob sua jurisdição. Seja pela percepção de que esses ativos constituem parte do “poder” institucional, seja pelo interesse em manter autonomia orçamentária ou de uso dos bens, praticamente todos os casos latino-americanos analisados registraram resistência setorial às reformas. Em particular, entidades com grandes portfólios imobiliários —como as de infraestrutura, transporte, ferrovias ou forças armadas, entre outras— tendem a apresentar maior envolvimento no tema, já que colocam em jogo recursos relevantes diante de uma reforma.

O nível de influência dessas instituições varia conforme o país. Observa-se, entretanto, uma tendência geral: quando o Centro de Governo se envolve ativamente, as resistências setoriais tendem a ser superadas; quando esse envolvimento diminui, tais resistências costumam ser suficientes para bloquear avanços. Não é apenas a aprovação inicial das reformas que importa, mas também sua implementação efetiva. Os chamados “jogos burocráticos” para retardar ou dificultar a implementação das reformas —por exemplo, atrasando o envio de informações necessárias para compor ou atualizar inventários de bens imóveis— constituem um mecanismo frequente para gerar obstáculos sem manifestar oposição aberta que poderia ser sancionada pelo Centro de Governo.

Outro ator burocrático a considerar são os escritórios e funcionários que, antes da reforma, detinham a competência para gerir os ativos. Exceto em situações pontuais de incorporação ao novo órgão criado ou fortalecido, tais atores também têm sido uma fonte de oposição, pela razão evidente de preservar seu poder decisório sobre os ativos e eventuais benefícios ou “rendas” associados a esse poder. Isso reforça um aspecto que será destacado adiante: a importância de incluir “compensações” no desenho da reforma, orientadas a atenuar a resistência de atores previsivelmente contrários ou até mesmo incorporá-los à coalizão reformista.

Que papel desempenham os atores externos ao Poder Executivo?

Nos casos latino-americanos analisados, as principais dinâmicas político-institucionais que influenciam a gestão de ativos ocorreram dentro do próprio Poder Executivo. Esse fenômeno não parece ser exclusivo da gestão patrimonial; Fritz et al. (2017) identificam que as reformas da gestão financeira pública raramente derivam de demandas externas, sendo predominantemente processos intra-governamentais. Portanto, os achados deste relatório são consistentes com a literatura mais ampla sobre a economia política da gestão financeira pública.

É verdade que várias das reformas analisadas exigiram aprovação do Poder Legislativo e que, em alguns desses casos, o Congresso introduziu certos ajustes ao desenho original da reforma. A Lei

Nº 14.011 de 2020, no Brasil, que convalidou uma medida provisória de 2019, recebeu múltiplas emendas durante o processo legislativo—ainda que algumas tenham sido vetadas posteriormente pelo Executivo. No entanto, a postura dos atores nos processos legislativos analisados seguiu ou uma dinâmica previsível de governo-oposição (como na criação da AABE na Argentina)⁷ ou refletiu um consenso multipartidário amplo (como na criação do Instituto de Administração e Avaliações de Bens Nacionais – INDAABIN – no México, ou da SENABICO no Paraguai). Assim, é difícil atribuir ao Congresso um papel decisivo no desenho das reformas. De fato, praticamente nenhum entrevistado destacou uma intervenção significativa do Legislativo nos casos latino-americanos⁸. Ainda assim, é possível identificar algumas dinâmicas de interesse:

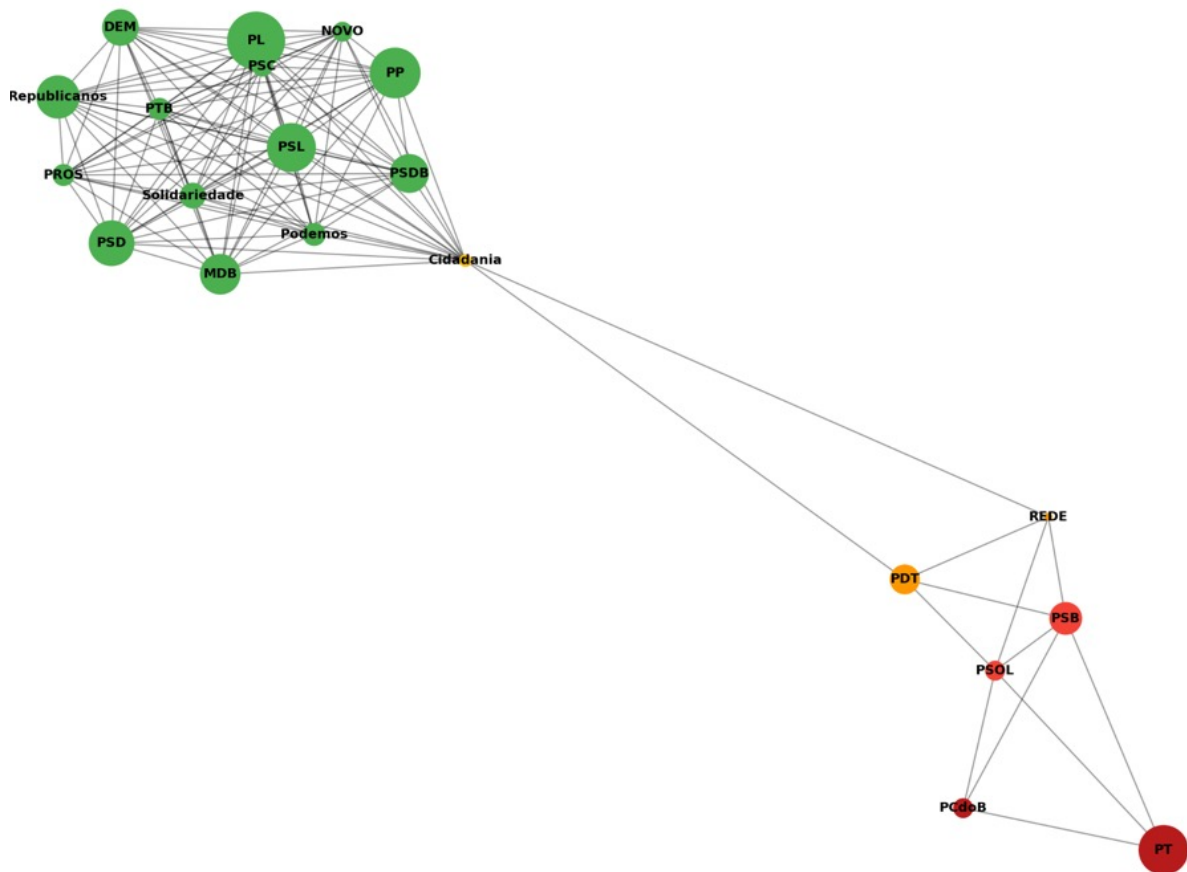
- O processo de debate sobre a criação da SENABICO incluiu ações de incidência por parte dos impulsores do projeto junto ao Congresso, tais como atividades de comunicação e sensibilização dirigidas aos legisladores sobre o mau aproveitamento, até então, dos ativos apreendidos (incluindo visitas “em campo” em alguns casos) e sobre os potenciais benefícios sociais de uma gestão mais eficiente. Isso sugere que o Congresso era considerado um ator-chave a ser persuadido, cuja aprovação não podia ser dada como garantida.
- Na Lei Nº 14.011 do Brasil, embora a ampla maioria dos blocos tenha adotado uma postura previsível em relação ao projeto (apoio entre os blocos governistas e rejeição entre os blocos opositores), identificaram-se certas sutilezas. Por meio de técnicas de análise com inteligência artificial (GPT-4.1) aplicadas às votações dos blocos, às múltiplas emendas e ao tom dos discursos, foi possível classificar as posições com maior precisão do que uma simples divisão “a favor ou contra”. O Gráfico 5 permite visualizar clusters de blocos legislativos que apoiaram o projeto (em verde) e outros que se opuseram (em vermelho, com diferentes níveis de intensidade conforme o grau de rejeição), além de blocos com posições mais matizadas ou intermediárias (em laranja). Como se observa no gráfico, ao menos um bloco que não integrava a base governista, como o PSDB, figura entre os blocos de apoio, sendo inclusive o bloco relator que defendeu a reforma. Isso sugere que o governo buscou ampliar a coalizão favorável ao projeto para além da divisão governo/oposição, incorporando atores que, nessa iniciativa, pudessem compartilhar acordos técnicos—o que poderia favorecer o consenso em torno da reforma. Essa estratégia de ampliação da coalizão reformista é semelhante

7. A AABE foi criada por meio do Decreto presidencial Nº 1.382/2012, que foi referendado pela maioria governista na Comissão Bicameral Permanente de Tramitação Legislativa do Congresso, enquanto os membros dos blocos opositores emitiram pareceres contrários ao decreto. No entanto, a análise desses pareceres sugere que a oposição concentrou-se em aspectos procedimentais—por exemplo, a discussão sobre a prerrogativa presidencial de criar a Agência por decreto—mais do que em uma objeção ao órgão em si. De fato, o governo seguinte, integrado por esses mesmos partidos, fortaleceu a AABE durante o período 2015–2019 por meio da aprovação de regulamentos de gestão de ativos, da atualização e digitalização de inventários e da profissionalização da equipe, entre outras ações.

8. O caso dos Estados Unidos é distinto, pois o Congresso tem sido um impulsionador frequente de reformas de gestão de ativos, tanto por iniciativa de congressistas individuais quanto de assessores permanentes das comissões legislativas relacionadas ao tema. Esse papel na gestão de ativos é coerente com a atuação mais proativa e influente do Congresso norte-americano na formulação de políticas públicas em geral, em comparação com os congressos dos países latino-americanos, tipicamente mais reativos (ver, por exemplo, Morgenstern e Nacif, 2002). No caso norte-americano, além do próprio Congresso, o órgão de controle dependente do Poder Legislativo—a Government Accountability Office (GAO)—tem atuado como catalisador de reformas a partir de suas auditorias sobre gestão de ativos. Por exemplo, evidenciou que a taxa média de ocupação dos escritórios públicos era de apenas 25% em 2023 (GAO, 2023). A divulgação desses dados impulsionou reformas legislativas orientadas a simplificar processos de realocação de escritórios e a estabelecer metas específicas de ocupação.

à identificada por Schuster (2014) em uma reforma do serviço civil na República Dominicana. Como se comenta na Seção 4, essa pode ser também uma estratégia efetiva para fortalecer a sustentabilidade de uma reforma diante de futuras mudanças de governo, um desafio identificado em vários casos analisados neste relatório.

Figura 5. Mapa de Redes dos Atores Legislativos na Aprovação da Lei nº 14.011 no Brasil



Fonte: Elaboração própria. Cada nó no gráfico representa um bloco político, e seu tamanho representa o número de deputados nesse bloco. A cor representa sua posição sobre a lei, inferida a partir de seus votos e discursos na Câmara dos Deputados (verde: apoio; amarelo: neutro; vermelho: rejeição, com diferentes níveis de intensidades). As conexões entre os nós indicam afinidade com base em uma posição compartilhada sobre a lei (o principal critério) e transições entre grupos adjacentes (por exemplo, entre apoio e ambiguidade). A posição central de certos blocos no gráfico (como o PSDB) decorre de seu papel como relator do projeto de lei e das menções feitas por membros de outros blocos, destacando sua relevância na aprovação da lei.

Outros atores têm sido relevantes em reformas específicas, ainda que seu papel geral tenda a ser limitado. Por exemplo, o setor financeiro privado⁹ foi um dos impulsionadores da criação da SENABICO no Paraguai, com o objetivo de melhorar a classificação do país perante o GAFI. Na Colômbia, alguns governos subnacionais mostraram resistência ao papel da CISA na centralização da gestão de imóveis; porém, de modo geral, os governos subnacionais tendem a envolver-se apenas em decisões sobre ativos específicos nos quais têm interesse direto, e não necessariamente em reformas estruturais ou de alcance geral relacionadas à gestão do patrimônio público. Do mesmo modo, a opinião pública e as comunidades locais tendem a mobilizar-se diante de decisões pontuais —por exemplo, a oposição à venda de um imóvel específico—, mas raramente frente a reformas de governança ou de gestão de ativos. Embora tais mobilizações episódicas possam, em teoria, gerar uma “janela de oportunidade” para reformas mais estruturais de gestão, esse fenômeno não foi observado com frequência nos casos analisados. No entanto, como este estudo examinou exclusivamente reformas de alcance nacional, é possível que a influência cidadã seja maior no nível municipal ou em outros níveis intermediários de governo (como o provincial ou estadual, dependendo do país), níveis que não foram incluídos nesta análise.

Por fim, com a exceção já mencionada do GAFI no Paraguai, os organismos internacionais têm apresentado uma influência limitada. Embora entidades como o BID e a Organização dos Estados Americanos (OEA) tenham sido identificadas por diferentes entrevistados como difusoras de boas práticas, nenhum dos bancos multilaterais nem outras organizações potencialmente influentes (como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE – ou o Fundo Monetário Internacional – FMI) foram apontados como impulsores decisivos das reformas analisadas. Cabe destacar que, salvo o caso do Paraguai, todos os países estudados possuem economias entre as dez maiores da América Latina e do Caribe —incluindo as cinco maiores: Brasil, México, Argentina, Colômbia e Chile—; é possível, portanto, que os organismos internacionais exerçam influência maior em países menores, não incluídos neste relatório.

Assim como no caso dos Ministérios da Fazenda, uma questão relevante é por que organismos como o FMI tradicionalmente não conferiram maior prioridade a esse tema. É possível que o foco histórico nos ativos financeiros limite sua atenção para outros tipos de ativos públicos, ou que exista preocupação em tornar mais visível, nas contas públicas, o valor de uma fonte adicional de recursos para governos com baixa propensão à disciplina fiscal. Uma resposta definitiva exigiria uma investigação aprofundada dentro desse organismo internacional.

Em síntese, apesar das especificidades de cada país e de cada reforma, é possível identificar tendências gerais no mapa de atores relevantes e em suas dinâmicas de interação. A aprovação de reformas nos países latino-americanos tem compartilhado, em todos os casos, o impulso de um ator de alta influência e favorável à centralização e à estruturação da gestão de ativos: o Centro de Governo (Presidência, Fazenda). Contudo, esse impulso tem surgido apenas em contextos específicos; quando tais contextos se alteram, o envolvimento do Centro de Governo diminui e a aprovação ou implementação das reformas enfrenta bloqueios mais fortes. Esses

9. Outros atores do setor privado —como desenvolvedores imobiliários— foram mencionados em algumas entrevistas, mas sua participação limitou-se a decisões pontuais sobre ativos específicos, sem um envolvimento ativo nas reformas de gestão.

bloqueios provêm principalmente das entidades setoriais com amplas carteiras de bens físicos, relutantes em ceder controle sobre a gestão de “seus” ativos. Na ausência de acompanhamento rigoroso por parte do Centro —e mesmo sem expressar oposição explícita—, as táticas de demora burocrática adotadas por essas instituições setoriais têm sido suficientes para impedir reformas efetivas. Assim, a dinâmica entre o Centro de Governo e os ministérios e agências setoriais com portfólios significativos de ativos constitui a principal interação de economia política capaz de antecipar o sucesso ou o fracasso de uma reforma. Os atores externos ao Executivo parecem exercer influências mais pontuais ou apenas em contextos específicos, embora, para certas

Tabela 2. Matriz de atores-chave típicos: posturas, níveis de influência e envolvimento

ATOR	POSIÇÃO	INFLUÊNCIA	ENVOLVIMENTO
Centro de Governo (Presidência, Fazenda, Chefia de Gabinete etc.)	A favor: para desenvolver ou financiar políticas (habitação, infraestrutura), para controlar e racionalizar o gasto, ou para cumprir padrões internacionais.	Alta, devido à influência política, gerencial e orçamentária dentro do Poder Executivo.	Geralmente baixa, não percebem plenamente seu impacto fiscal potencial. Quando se envolvem, são decisivos para impulsionar a reforma.
Ministérios setoriais com grandes portfólios de ativos (p. ex., Infraestrutura, Forças Armadas, Ferrovias)	Contra: para evitar ceder controle sobre seus próprios recursos.	Média, ainda que não possuam poder formal de veto, podem atrasar processos por meio de “jogos burocráticos”.	Alta, embora sua resistência possa ser atenuada pelo desenho da reforma.
Organismos internacionais (p. ex., BID, OEA, FMI, OCDE)	A favor: por razões de eficiência estatal e anticorrupção.	Geralmente baixa, embora possa aumentar em contextos específicos.	Geralmente baixa, poucos organismos incorporam este tema em suas agendas.
Opinião pública e sociedade civil	Variável: podem posicionar-se contra por percepções de venda excessiva de ativos ou de projetos imobiliários controversos.	Geralmente baixa, não é tema de grande atenção pública em comparação com outras áreas de políticas.	Geralmente baixa, possivelmente maior no nível local do que no nacional. Pode se ativar diante da venda de ativos específicos.
Poder Legislativo	Variável: interesse em emendas específicas (p. ex., destino de determinados ativos) mais do que em reformas estruturais.	Média-baixa, dependendo do grau de controle do Executivo sobre o Congresso.	Geralmente baixa.
Governos subnacionais	Variável: depende do tipo de reforma.	Variável, embora geralmente Baixa; maior interesse em ativos específicos.	Média/Alta, somente quando reformas nacionais os afetam diretamente.
Órgãos e funcionários que gerenciavam ativos antes da reforma	Contra: geralmente contrários para preservar “rendas” ou poder.	Média, podem retardar a implementação das reformas.	Alta, embora sua incorporação ao novo órgão possa reduzir resistências.

Fonte: elaboração própria.

reformas, o Poder Legislativo seja um ator cuja aprovação é necessária. A Tabela 2 resume os achados apresentados anteriormente.

Cabe destacar que a postura típica dos diferentes atores responde às suas posições institucionais e é independente da orientação política ou partidária do governo vigente. O Centro de Governo possui um incentivo institucional —aplicável a múltiplas áreas e não apenas à gestão de ativos— para estruturar de maneira coerente e integrada a atuação dos diversos ministérios e agências, enquanto estes tendem a preferir manter maior autonomia setorial na tomada de decisões (Shostak et al., 2023). Essa dinâmica é comum nos governos e manifesta-se sob diferentes orientações ideológicas: seja para privatizar ativos públicos —como no caso do Brasil em 2020— seja para destiná-los a usos sociais —como nos casos da Argentina em 2012 e do Equador em 2008—, em ambos os cenários o interesse do Centro de Governo é assegurar uma gestão unificada do patrimônio público que responda às prioridades da liderança governamental, enquanto o incentivo dos ministérios e agências setoriais consiste em manter maior discricionariedade sobre seus próprios portfólios de terras e bens. Portanto, os achados apresentados nesta seção são pertinentes para governos de diferentes orientações partidárias ou ideológicas, independentemente das políticas públicas que cada um adote em relação aos ativos públicos. Para os impulsionadores de uma reforma de gestão de ativos, isso reforça a importância de compreender a posição institucional dos diferentes atores, pois isso permite antecipar sua postura mais provável diante da reforma.

Os achados apresentados na Seção 3 conduzem a um conjunto de recomendações a serem consideradas no desenho e na implementação de reformas, detalhadas na seção seguinte. Uma AEP não deve limitar-se a mapear uma configuração de atores e suas interações como se fossem fenômenos estáticos; ao contrário, deve gerar insumos para ampliar a viabilidade política de uma reforma em curso, identificando “alavancas” que permitam modificar a postura de determinados atores, envolver aqueles anteriormente inativos ou facilitar a formação de novas coalizões entre eles. As recomendações da seção seguinte devem ser adaptadas e contextualizadas conforme cada caso, mas podem orientar AEP prospectivas realizadas durante o processo de formulação de uma reforma.

4. Lições e recomendações: como desenhar e sequenciar reformas da gestão de ativos públicos

A análise dos casos apresentada na Seção 3 mostra que as reformas da gestão de ativos públicos enfrentam múltiplos desafios políticos e institucionais, mas também revelam oportunidades concretas para aumentar sua viabilidade. Nesta seção, sintetizam-se algumas das principais “alavancas” ou “pontos de entrada” que podem ser aproveitados para desenhar, negociar, implementar e sequenciar reformas com maiores probabilidades de êxito e sustentabilidade. Trata-se de fatores, condições, oportunidades e decisões estratégicas que ampliam a factibilidade política de uma reforma. Podem incluir elementos como circunstâncias contextuais favoráveis que ampliam janelas de oportunidade; decisões de desenho que reduzem resistências e ampliam coalizões de apoio; estratégias de persuasão para modificar a posição inicial de determinados atores; entre outros. O propósito é realinhar os incentivos dos atores a fim de aumentar as probabilidades de sucesso das iniciativas de melhoria na gestão de ativos. A seguir, apresentam-se oito ideias derivadas da análise dos casos, agrupadas em três macroestratégias que se desenvolvem como etapas complementares: (1) criar as condições para a mudança; (2) desenhar a reforma estrategicamente; e (3) construir e sustentar coalizões de apoio.

Figura 6. Macroestratégias para aumentar a viabilidade das reformas



Fonte: Elaboração própria.

4.1 Criar as condições para a mudança

Antes de introduzir uma reforma, é necessário criar condições que permitam posicionar o tema com sucesso na agenda política. Isso implica tornar visíveis os problemas do status quo, mobilizar o apoio de atores-chave e identificar momentos oportunos para agir.

a) Tornar transparentes e visíveis os custos do status quo

O custo da inação na gestão de ativos costuma permanecer oculto ou subestimado. Por isso, uma primeira alavanca para criar condições para a reforma consiste em tornar visíveis os custos e riscos do status quo, de modo que tanto os tomadores de decisão quanto a cidadania percebam a gravidade do problema e a necessidade de mudança. As estratégias de visibilização podem incluir a atualização de inventários que revelem quantos bens estatais estão subutilizados¹⁰ ou geram gastos desnecessários, ou a divulgação do deterioro de ativos por falta de manutenção adequada. Em um dos casos analisados, isso incluiu organizar “visitas em campo” para membros do Congresso, permitindo que constatassem in situ os problemas existentes. Em outros dois casos, a publicação de estudos (preparados pelo Ministério da Fazenda e pelo órgão de controle, respectivamente) identificando os custos do status quo atuou como catalisador. Essas revelações geram pressão política e social por mudança, ao explicitar de forma concreta as perdas associadas à manutenção do status quo, e ao dissuadir opositores das reformas —por exemplo, ministérios e agências titulares de bens subutilizados— de manifestar abertamente sua resistência.

b) Sensibilizar o Centro de Governo sobre o valor estratégico dos ativos

Uma lição central consiste em fazer com que o Centro de Governo reconheça o valor estratégico dos ativos públicos. Se as máximas autoridades decisórias —como a Presidência, o Ministério da Fazenda/Finanças e a Chefia de Gabinete— internalizam que os ativos públicos representam uma “riqueza oculta” de grande magnitude econômica (que, em alguns países latino-americanos, equivaleria a cerca da metade do Produto Interno Bruto; García Mejía, Pareja & Farías, 2021), será mais provável que priorizem sua gestão adequada. Sensibilizar o Centro implica demonstrar como uma gestão mais estratégica dos bens públicos pode gerar benefícios fiscais, sociais e de desenvolvimento significativos (por exemplo, otimizando o uso de imóveis e infraestruturas ou liberando recursos para investimento).

Nos casos analisados, as reformas ganharam impulso somente quando contaram com um patrocínio claro desde o topo do governo, traduzido em mandatos explícitos, alocação de recursos e acompanhamento rigoroso dos resultados. Para obter esse patrocínio, as equipes responsáveis pela gestão de ativos podem buscar quantificar o valor desse patrimônio caso sua gestão seja modernizada, bem como conectar a mobilização dos ativos às prioridades centrais do governo

10. O crescimento do teletrabalho durante a pandemia de COVID-19 gerou uma subutilização dos espaços de escritórios, o que implica ineficiências associadas ao custo de manutenção de imóveis parcialmente ocupados, além de impactos ambientais adicionais.

(ajuste fiscal, reativação econômica, combate à corrupção, execução de programas de habitação ou de infraestrutura etc.). De fato, em alguns dos casos analisados, o fortalecimento da gestão de ativos foi um componente dentro de uma reforma mais ampla do setor público.

c) Aproveitar janelas de oportunidade

A sensibilização do Centro de Governo torna-se mais viável quando ocorre em um momento oportuno. Existem conjunturas críticas que podem catalisar mudanças que, em circunstâncias normais, enfrentariam resistências mais fortes. Por exemplo, uma crise fiscal aguda pode atuar como catalisador: diante da urgência de reduzir déficits ou gerar receitas, medidas antes descartadas (como otimizar ou alienar ativos improdutivos) ganham tração política —o que geralmente requer o fortalecimento e a profissionalização da gestão desses ativos, tipicamente como parte de esforços mais amplos de reforma do setor público. Crises financeiras que ultrapassam o setor público também podem servir como detonadores de reformas¹¹. Mudanças de governo podem igualmente representar momentos propícios, especialmente quando a gestão patrimonial pode ser enquadrada em temas nos quais o novo governo busca diferenciar-se de seu antecessor (por exemplo, no campo da transparência). Além disso, momentos específicos de revisão internacional ou a necessidade de cumprir compromissos com organismos multilaterais podem abrir caminho para reformas nesse tema. Em um dos casos analisados, o desabamento de um imóvel público acelerou o debate público sobre a necessidade de reforma.

Para aproveitar essas janelas, é necessário estar preparado com propostas técnicas já elaboradas previamente. Isso implica que as unidades técnicas e equipes de reforma tenham desenvolvido antecipadamente instrumentos (projetos de lei, decretos, planos-piloto etc.) que possam ser apresentados no momento certo. É importante destacar que aproveitar uma janela de oportunidade não significa agir de forma precipitada nem negligenciar o desenho da reforma; ao contrário, é crucial evitar “reformas de pânico” (como liquidações apressadas de ativos valiosos por necessidade fiscal) e, em vez disso, implementar mudanças com visão estratégica. Em síntese, as janelas de oportunidade devem funcionar como aceleradores de reformas bem desenhadas, e não como substitutos de um bom desenho, e os reformadores eficazes sabem identificar o momento certo para propor mudanças quando o contexto político se torna mais favorável.

4.2. Desenho estratégico da reforma

Uma vez que a reforma ingressa na agenda pública, seu desenho deve ser adaptado para minimizar resistências e maximizar apoios. Longe de orientar-se de maneira rígida por uma

11. Além do fortalecimento da CISA na Colômbia, mencionado na Seção 2, destaca-se de forma especial o caso da Corporação de Gestão de Ativos da Coreia do Sul (KAMCO). Como resposta à crise financeira do final da década de 1990, a corporação ampliou seu papel na gestão e reestruturação de ativos financeiros, impulsionada pelo Ministério da Economia e Finanças, com aprovação do Poder Legislativo e no marco de um acordo com o FMI. A percepção de que a KAMCO atuou de forma independente e eficiente durante a crise contribuiu para a posterior ampliação de seu papel na gestão de ativos não financeiros do setor público, consolidando sob sua órbita a administração das propriedades públicas —incluindo aquelas que anteriormente eram geridas pelos governos provinciais.

“melhor prática” (best practice) internacional, o objetivo é selecionar a solução mais adequada ao contexto específico (best fit). Para isso, é necessário ajustar estrategicamente o conteúdo, a sequência e os mecanismos de compensação, sem sacrificar a efetividade técnica.

a) (Re)desenhar e sequenciar a reforma estrategicamente

Como se depreende das recomendações anteriores, tanto o desenho da reforma quanto o momento de sua apresentação —e o dos diversos componentes dentro da reforma mais ampla— são variáveis-chave para aumentar sua viabilidade. No que diz respeito ao desenho, as compensações aos “perdedores” podem ser um elemento decisivo (ver ponto e), assim como a decisão de suavizar aspectos específicos da formulação que, embora tecnicamente desejáveis, possam despertar resistências particulares. Por exemplo, em um dos casos analisados, optou-se por não conceder maior autonomia ao novo órgão central, a fim de evitar o rejeito de determinados atores políticos.

Quanto ao momento, além das janelas de oportunidade é necessário considerar a eventual gradualidade de certas mudanças para evitar a ativação de resistências (por exemplo, no caso de decisões sobre a venda de determinados ativos altamente visíveis ou simbólicos). No entanto, essa gradualidade deve ser avaliada à luz dos riscos de dilatar excessivamente a reforma; se a janela de oportunidade for previsivelmente curta, pode ser preferível aproveitá-la integralmente. Pelo menos um dos entrevistados mencionou que tentativas anteriores de reforma em seu país se diluíram devido à busca de minimizar as resistências dos ministérios setoriais, o que resultou em uma sequência de mudanças excessivamente gradual.

b) Considerar mecanismos de compensação para potenciais “perdedores”

Uma constante nos casos estudados é a presença de atores que percebem a reforma como uma ameaça a seus interesses e que, portanto, procuram bloqueá-la. Ignorar esses “perdedores potenciais” pode ser viável em determinados contextos, mas, no médio prazo, pode levar ao fracasso da reforma: como o processo de implementação costuma ser trabalhoso e prolongado, e como esses atores dominam os “jogos burocráticos” para atrasar a execução, é preferível incorporá-los de forma mais proativa ao processo. Ter clareza sobre quem são esses potenciais perdedores e quais interesses seriam afetados é o primeiro passo para considerar compensações que modorem suas resistências.

Por exemplo, se a reforma implica centralizar a gestão de ativos previamente descentralizada em cada instituição, uma possível compensação consiste em garantir que uma porcentagem dos benefícios gerados pela eventual venda desses ativos seja destinada às próprias entidades —como estabelecido em alguns dos casos estudados e também documentado em García Mejía, Pareja & Farías (2021). Do mesmo modo, se a reforma cria um novo órgão central que substitui as equipes previamente responsáveis, a incorporação de parte desse pessoal ao novo organismo —ou a garantia de estabilidade laboral por um determinado período— pode contribuir para mitigar rejeições e obstruções.

Embora essas concessões possam implicar custos fiscais, políticos ou técnicos no desenho da reforma, devem ser entendidas como investimentos necessários para ampliar a coalizão favorável à mudança. A economia política mostra que aqueles que usufruem de privilégios sob o status quo tendem a mobilizar-se mais do que os beneficiários difusos de uma eventual reforma; por isso, reduzir as perdas percebidas por meio de compensações tangíveis pode diminuir os incentivos à oposição ativa e, em última instância, viabilizar politicamente mudanças que, de outro modo, seriam vetadas. Evidentemente, isso não deve implicar diluir a reforma a ponto de que ela perca seu valor.

4.3. Construção e sustentação de coalizões de apoio

Para aprovar uma reforma e, sobretudo, para implementá-la e sustentá-la ao longo do tempo, é essencial construir uma coalizão de apoio sólida. Isso pode ser alcançado articulando “campeões” técnicos dentro do governo, aliados externos e atores percebidos como independentes da polarização política.

a) Apoiar-se em atores técnicos empoderados dentro do governo

Em alguns dos casos analisados, o perfil altamente profissional de determinados funcionários foi um fator decisivo para impulsionar as reformas. Em particular, atores com forte perfil técnico no Centro de Governo podem atuar como pontos de apoio internos que promovem a reforma por um convencimento genuíno da importância da boa gestão e da eficiência governamental. Esse papel dos promotores de políticas —ou policy entrepreneurs (Kingdon, 1984)— é amplamente reconhecido como catalisador de mudanças na gestão pública, e também parece ser relevante na reforma da gestão de ativos. Identificar e envolver esses atores pode oferecer um respaldo decisivo a uma coalizão reformista.

Da mesma forma, a reputação de uma agência de gestão de ativos por sua capacidade técnica e eficiência pode transformar-se em um recurso político relevante para a consolidação e expansão gradual de seu papel, como sugere o caso da KAMCO na Coreia do Sul e a literatura mais ampla sobre a sustentabilidade de agências públicas autônomas¹².

b) Forjar alianças com atores independentes, sobretudo em contextos polarizados

12. Em seu estudo sobre a burocracia norte-americana, Carpenter (2001) demonstra que as agências reconhecidas como competentes por diversas coalizões de atores têm maiores probabilidades de se manter diante de mudanças políticas. A reputação técnica, nesse sentido, constitui um recurso político fundamental.

Em contextos de polarização partidária ou de desconfiança mútua entre governo e oposição, qualquer iniciativa originada exclusivamente do oficialismo pode enfrentar rejeição automática de outros atores políticos. Esse bloqueio pode paralisar a aprovação da reforma ou —caso ela seja aprovada— levar à sua descontinuidade após uma mudança de governo. Para ampliar as chances de aprovação e sustentabilidade da reforma, incorporar à coalizão impulsora atores percebidos como neutros ou transversais pode facilitar a construção de consensos mais amplos. Partidos que não integram nem o governo nem a oposição mais extrema, organismos internacionais e órgãos de controle independentes do Executivo são exemplos de atores que, nos casos analisados, desempenharam esse papel. Essa estratégia pode ser especialmente útil em um tema como o fortalecimento da gestão de ativos, que tende a apresentar menor carga ideológica que outras áreas econômicas e sociais, possibilitando, assim, coalizões mais amplas.

c) Apoiar-se em padrões internacionais

Em determinados aspectos da gestão de ativos —como processos de extinção de domínio ou de confisco de bens de origem ilícita—, a comparação com padrões internacionais tem funcionado como alavanca para visibilizar atrasos e pressionar por mudanças na legislação doméstica. Em outras reformas, essa alavanca não se mostrou decisiva, mas pode compor o “arsenal” dos impulsionadores da reforma, especialmente em países que precisam atender a padrões rigorosos para atrair investimentos, refinar dívida ou acessar organismos internacionais.

Em síntese, a análise de economia política não se limita a mapear configurações de atores, mas busca sobretudo identificar as “alavancas” e os “pontos de entrada” disponíveis para impulsionar uma reforma com maiores probabilidades de sucesso. As estratégias resumidas nesta seção emergem dos casos analisados para este relatório e podem constituir um ponto de partida para orientar a identificação de estratégias específicas em casos concretos. Recomendações adicionais podem surgir de análises futuras sobre aspectos não explorados em profundidade neste estudo: por exemplo, para compreender melhor a posição de determinados atores potencialmente chave por seu interesse nas finanças públicas (como Ministérios da Fazenda ou certos organismos internacionais); para analisar a gestão de ativos em níveis subnacionais de governo; ou para incluir outros tipos de ativos públicos não financeiros (infraestruturas, ativos produtivos, militares etc.) não abrangidos neste relatório. Essas são possíveis linhas de investigação futuras que aprofundam ou complementam esta primeira aproximação ao tema.

Anexo I. Protocolo metodológico de AEP para apoiar processos de reforma da gestão de ativos públicos

1. Propósito e enfoque do estudo

Este protocolo oferece um guia para realizar estudos rápidos de economia política orientados a antecipar os fatores que podem facilitar ou dificultar uma reforma na gestão de ativos públicos. A análise busca gerar insumos práticos para o desenho e a implementação de reformas, a partir do estudo antecipado das dinâmicas entre atores, das regras institucionais, dos incentivos e das janelas de oportunidade.

Essa análise deve ser realizada durante a fase de conceituação e definição da orientação geral da reforma, preferencialmente antes de definir seu desenho final. Dessa forma, seus achados poderão alimentar tanto a formulação dos conteúdos da reforma quanto as estratégias para sua adaptação, negociação e implementação, ampliando as probabilidades de sucesso do processo¹³.

2. Perguntas de pesquisa orientadoras

A análise busca responder perguntas como: Quais atores intervêm na gestão de ativos dentro do marco institucional vigente? Que posições podem adotar diante de uma reforma desse tipo, considerando seus interesses no tema? Qual é o nível de influência de cada ator? Que coalizões poderiam impulsionar ou bloquear a reforma? Que janelas de oportunidade podem abrir-se para promover a mudança? Que estratégias ou características do desenho da reforma poderiam aumentar sua viabilidade política?

Essas perguntas devem orientar tanto a coleta quanto a análise dos dados.

3. Elementos do marco analítico

O estudo se organiza em torno de dois níveis de análise:

- **Nível do marco institucional**

Analisa-se as “regras do jogo”, formais e informais, que estruturam o comportamento dos atores, como a normativa vigente sobre gestão de ativos, os procedimentos para modificar a regulação e a institucionalidade, as regras informais —incluindo práticas consolidadas e arranjos de fato— e os mecanismos de coordenação interinstitucional.

13. A duração do estudo deve ser ajustada às necessidades dos responsáveis pela reforma, de modo a fornecer os insumos no momento oportuno. Uma análise rápida pode ser concluída em poucas semanas, enquanto uma mais detalhada pode requerer alguns meses (ver, por exemplo, Whaites et al., 2023).

- **Nível dos atores**

Identificam-se os atores relevantes na tomada de decisões, tanto internos ao Poder Executivo (ministérios, agências, burocracias setoriais etc.) quanto externos ao Executivo (legisladores, organizações da sociedade civil, meios de comunicação, setor privado, organismos internacionais, cidadania em geral) e analisa-se sua posição frente à reforma, seu nível de influência, a importância atribuída ao tema e sua capacidade de formar coalizões ou vetar decisões.

Em ambos os níveis, pode ser necessário considerar o contexto institucional e político mais amplo do país, sem limitar a análise exclusivamente à gestão de ativos. Ainda assim, para que seja acionável, a análise deve eventualmente “descer” desse nível macro para as características específicas da gestão de ativos.

4. Estratégia de coleta de informações

a) Revisão de gabinete

Inicia com a coleta sistemática de documentos-chave, como o marco normativo e institucional sobre gestão de ativos, planos ou estratégias relacionadas ao tema, atas ou minutas de reuniões de órgãos pertinentes, rascunhos de reforma, relatórios internacionais, matérias jornalísticas, discursos públicos sobre o assunto e documentos de reformas anteriores. Além disso, busca-se identificar “conjunturas críticas” recentes —como crise fiscal, escândalos de corrupção ou mudanças de governo— que possam alterar o equilíbrio político.

Quando possível, aplicar-se-ão técnicas de processamento de linguagem natural para automatizar a análise documental e extrair padrões relevantes. Como parte da análise apresentada na Seção 3, revisaram-se fontes documentais (principalmente versões taquigráficas de sessões legislativas e notas de imprensa) de alguns dos casos analisados, utilizando a metodologia descrita no Quadro 2.

Quadro 2. Aplicação de técnicas de inteligência artificial na revisão documental

Este quadro descreve algumas das técnicas aplicadas na análise realizada para a Seção 3, as quais podem ser úteis para futuros AEP.

Para converter os textos das fontes documentais —versões taquigráficas e artigos de imprensa— em dados estruturados, aplicou-se um fluxo de processamento de linguagem natural (PLN) baseado em ferramentas de código aberto. Nos documentos que continham digitalizações, utilizou-se reconhecimento óptico de caracteres (OCR) para extrair o texto em formato simples.

Esse texto foi tokenizado e etiquetado com spaCy, cujo modelo multilíngue permite detectar pessoas, cargos e instituições por meio de reconhecimento de entidades nomeadas (Named

Entity Recognition, NER). Sobre essa base, adicionaram-se padrões por meio da biblioteca Matcher para capturar fórmulas parlamentares —por exemplo, “o senhor senador”, “parecer de minoria”— que escapam ao NER estatístico. Da mesma forma, um módulo de análise de dependências (Stanford CoreNLP) identificou relações sujeito-verbo-objeto que vinculam cada ator a verbos de apoio ou oposição. Para agrupar sentenças redundantes e medir a coerência temática, geraram-se embeddings com Sentence-BERT, o que permitiu agrupar declarações semanticamente similares e acelerar a revisão manual.

Os registros já enriquecidos foram classificados automaticamente mediante um esquema de regras que atribuiu a postura (apoia, se opõe ou ambígua) com base nos verbos e advérbios detectados. Por sua vez, a influência de cada ator foi ponderada combinando sua frequência de menção com sua centralidade na rede de coocorrências extraída do grafo de dependências. Os resultados foram armazenados em DataFrames dos pandas e exportados em formato CSV para garantir rastreabilidade, preservando acentuação e metadados por meio do comando `to_csv(encoding="utf-8")`. Esse fluxo modular —que integra NER, padrões, análise sintática, embeddings e tabulação— reduz drasticamente o tempo de leitura manual e mantém uma trilha de auditoria que facilita replicar a análise em futuras reformas.

b) Entrevistas qualitativas

Constituem o principal instrumento para reconstruir dinâmicas informais e antecipar as reações dos atores, especialmente em temas que não necessariamente deixam uma “pegada documental” que registre sua posição e influência. Serão realizadas entrevistas semiestruturadas com atores como autoridades e técnicos de órgãos responsáveis pelos ativos, assessores legislativos e referentes de partidos políticos, representantes de organismos multilaterais com incidência ou projetos vinculados, ex-funcionários que tenham impulsionado reformas semelhantes e jornalistas com conhecimento da temática. Aplicar-se-á uma amostragem progressiva (bola de neve), buscando diversidade de perspectivas e triangulação de fontes com enfoques distintos. No Anexo II inclui-se um roteiro orientativo de perguntas para as entrevistas.

5. Estratégia de análise

A análise basear-se-á em um enfoque indutivo guiado por hipóteses exploratórias. Entre as ferramentas analíticas incluem-se:

- Mapeamento de atores com três dimensões: posição diante da reforma, nível de influência e importância atribuída ao tema.
- Identificação de possíveis coalizões, segundo as posições dos atores.
- Identificação de “alavancas de mudança”: fatores que poderiam modificar as posições ou incentivos dos atores.

Como parte do mapeamento de atores, pode ser elaborada uma matriz que sintetize as três dimensões mencionadas e que inclua uma “avaliação” final sobre a probabilidade de êxito da reforma (ver exemplo a seguir), reunindo os achados qualitativos.

ANÁLISE DE ATORES NO CASO DA REPÚBLICA DOMINICANA					
Ator	O ator apoia a reforma? ^a (1)	Influência sobre o tema ^b (2)	Relevância do tema para o ator ^b (3)	Incentivo para mobilizar-se no tema (2x3) (4)	Impacto (1x4)
Presidência	0	2	0	0	0
Ministério da Economia, Planejamento e Desenvolvimento	1	1	1	1	1
ONE - Oficina Nacional de Estatística	1	1	2	2	2
Banco Central	-1	2	2	4	-4
Congresso Nacional	0	1	0	0	0
Organismos internacionais	1	1	1	1	1
Usuários externos	1	0	1	0	0
RESULTADOS					0
Fonte: elaboração própria dos autores.					
^a Apoia = 1. Neutro = 0. Não apoia = -1.					
^b Alta = 2. Média = 1. Baixa = 0.					

Fonte: Alessandro, 2017. Uma reforma com avaliação final positiva indicaria maior factibilidade, e uma avaliação negativa indicaria menor factibilidade.

Cabe destacar, mais uma vez, que o objetivo da análise não é apenas descrever o mapa existente de atores, mas identificar caminhos viáveis para ampliar a factibilidade da reforma a partir desse mapa. Entre eles, podem ser consideradas opções de redesenho ou sequenciamento da reforma para motivar o apoio de atores relutantes, possíveis coalizões entre atores com interesses convergentes ou oportunidades de mobilização de evidências e narrativa pública para envolver a cidadania.

6. Resultados esperados

O estudo deve produzir:

- Um diagnóstico claro da viabilidade política e institucional da reforma.
- Uma caracterização dos atores-chave, seus incentivos e possibilidades de mobilização.
- Recomendações sobre o desenho da reforma orientadas a aumentar sua viabilidade —sequência, momento de implementação, conteúdos e possíveis coalizões.

Anexo II. Guia orientativa de perguntas para entrevistas sobre economia política na gestão de ativos públicos

Nota: Esta guia é orientativa e não exaustiva. Seu propósito é facilitar as entrevistas e assegurar a cobertura dos temas-chave de economia política, podendo ser adaptada conforme o perfil do entrevistado, o contexto do caso e as informações que surjam durante a conversa. Está desenhada para apoiar uma análise prospectiva, orientada a incorporar os fatores de economia política no desenho de uma reforma.

1. Contexto institucional

- Quais normas, procedimentos e arranjos institucionais regem atualmente a gestão dos ativos públicos não financeiros?
- Existem práticas informais que complementam ou contradizem as regras formais?

2. Atores da reforma

- Quem seriam os atores-chave a serem envolvidos em uma eventual reforma —tanto dentro quanto fora do Poder Executivo—? Qual é o nível de influência ou poder de decisão de cada um no tema?
- Quais interesses estão em jogo para esses atores em relação aos ativos públicos? Que posição você antecipa que poderiam adotar diante de diferentes opções de reforma? (Enunciar as opções em análise).
- Que argumentos, incentivos ou mecanismos —por exemplo, de comunicação— poderiam contribuir para modificar a posição de atores resistentes à reforma?

3. Janelas de oportunidade e sequenciamento

- Existem conjunturas ou eventos próximos que possam facilitar ou dificultar a reforma —por exemplo, mudança de governo, pressão fiscal, discussão orçamentária ou apoio internacional—?
- Que outros riscos políticos a reforma poderiam enfrentar?
- Existem aspectos do desenho ou da sequência da reforma que possam torná-la mais viável —por exemplo, geração de “ganhos rápidos”, compensações para atores resistentes ou postergação de temas mais conflituosos?

4. Reflexões gerais

- Quais condições você considera indispensáveis para que uma reforma desse tipo prospere no atual contexto político e institucional?
- Que erros deveriam ser evitados à luz de esforços anteriores de reforma?

Referências

- Alessandro, M. (2017). La economía política de la capacidad estadística: una aproximación práctica. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). Building State Capability: Evidence, Analysis, Action. Oxford University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2024). Estrategia institucional del Grupo BID: Transformación para una mayor escala e impacto.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2009). Programa de gestión de la edificación pública (CH-LI006; 1573/OC-CH). Informe de terminación de proyecto.
- Carpenter, D. (2001). The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928. Princeton University Press.
- Cruz, C., & Keefer, P. (2015). Political Parties, Clientelism, and Bureaucratic Reform. Comparative Political Studies, 48(14), 1942–1973.
- DFAT, Department of Foreign Affairs and Trade, Government of Australian (2022). Political Economy Analysis and Adaptive Management: Good Practice Note.
- Detter, D., & Fölster, S. (2016). The Public Wealth of Nations: How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth. Springer.
- Fritz, V., Levy, B. & Ort, R. (Eds.). (2014). Problem-Driven Political Economy Analysis: The World Bank's Experience. The World Bank.
- Fritz, V., Verhoeven, M. & Avenia, A. (2017). Political Economy of Public Financial Management Reforms: Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement. The World Bank.
- García Mejía, M., Aguirre, F., Brankevich, P., Roseth, B. y Naranjo, S. (2024). Evaluación de la madurez de la gestión de activos públicos. Banco Interamericano de Desarrollo.
- García Mejía, M., Pareja, A. y Farias, P. (2021). Nuestra riqueza inexplorada: hacia una gestión moderna de los activos públicos. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Government Accountability Office, GAO (2023). Federal Real Property: Preliminary Results Show Federal Buildings Remain Underutilized Due to Longstanding Challenges and Increased Telework. Washington, DC.
- Hallerberg, M., Scartascini, C. y Stein, E. (2010). ¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Harris, D., & Booth, D. (2013). Applied Political Economy Analysis: Five Practical Issues. London: ODI.

- Keefer, P. (2007). Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies. *American Journal of Political Science*, 51(4), 804–821.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Morgenstern, S., & Nacif, B. (Eds.). (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Schuster, C. (2014). *Estrategias para la profesionalización del servicio civil: Lecciones de República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shostak, R., Alessandro, M., Diamond, P., Mosqueira, E., y Lafuente, M. (2023). *El Centro de Gobierno: nuevas perspectivas tras una década de reformas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Spiller, P. T., Stein, E. H., Tommasi, M., Scartascini, C., Melo, M. A., Mueller, B., & Penfold, M. (2008). *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Inter-American Development Bank.
- Whaites, A., Piron, L. H., Menocal, A. R., & Teskey, G. (2023). *Understanding Political Economy Analysis and Thinking and Working Politically*. Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO) and Thinking and Working Politically Community of Practice (TWP CoP).
- World Health Organization (WHO). (2024). *Political Economy Analysis for Health Financing: A 'How to' Guide*. Geneva.
- World Bank (1996). *Lessons & Practices*. Technical Assistance. Operations Evaluation Department.

