

1 GOVERNANÇA MULTINÍVEL: ORIGEM, CONTORNOS E LIMITES

O conceito de governança, por si só, é polissêmico e polêmico, e seu uso ampliado e vago, tanto no debate público quanto no acadêmico, termina, por vezes, esvaziando seus contornos. Essa polissemia é explicada, entre outros fatores, pela produção multidisciplinar do campo de análise de políticas públicas. No entanto, alguns autores concordam que sua utilização pode ser útil em um contexto no qual a formulação e a implementação de uma política englobam uma diversidade de atores públicos e privados, desde que alguns cuidados conceituais sejam tomados (Marques, 2013; Lascoumes e Le Galès, 2012).

Para Lascoumes e Le Galès (2012), governança remete a um processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições. Para os autores, “o emaranhado de níveis, de formas de regulação e de redes de atores forçou uma revisão das concepções estatistas de intervenções públicas em benefício de sistemas de análise muito mais abertos” (*ibidem*, p. 33). Em outras palavras, o processo cada vez mais complexo de produção das políticas tornou necessário ampliar o escopo das análises para além do Estado.

No Brasil, Marques (2013) aponta que o conceito é mobilizado de duas formas principais: associado à democratização e à participação social, e relacionado à eficiência e à reforma do Estado. Embora apresentem significados quase opostos para o termo, essas formas de utilização assemelham-se, pois ambas são prescritivas e estão associadas a uma visão negativa do Estado. A partir dessa crítica, o autor defende a necessidade de redefinição do conceito para ampliar seu potencial de descrição empírica e construção analítica, considerando, então, a governança como um “conjunto de atores estatais e não estatais interligados por laços formais e informais, operando no processo de produção de políticas públicas, em contextos institucionais específicos” (*ibidem*, p. 31, tradução da autora).²

Esses alertas gerais aos usos e aos contornos do conceito de governança são relevantes também para abordar a governança multinível. Nesse caso, além do desafio de enquadrar analiticamente a interação “horizontal” entre uma miríade de atores para além do Estado, temos a complicação adicional que advém do acréscimo de *níveis de governo*, ou seja, a dimensão vertical de interação, considerando dinâmicas de centralização e de descentralização, em um debate associado à discussão mais ampla sobre as relações entre federalismo e políticas públicas.

A origem do debate sobre governança multinível remonta aos processos de reorganização territorial das políticas sociais, ocorrido desde os anos 1970 nos países industrializados. Essas transformações abrangeram desde mudanças socioeconômicas e sociodemográficas até mudanças nos modos de produção dos riscos sociais e nas estruturas institucionais de proteção social, em especial no papel do Estado nessa provisão (Kazepov e Barberis, 2013). Entretanto, o conceito de governança multinível

1. Professora nos cursos de graduação e pós-graduação em gestão de políticas públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) da mesma instituição.

2. “Sets of state and non-state actors interconnected by formal and informal ties operating within the policy-making process and embedded in specific institutional settings” (Marques, 2013, p. 31).

adquire contornos distintos em diferentes contextos. Se, no debate norte-americano, há grande ênfase na discussão sobre regulação, maior penetração do ideário neoliberal e menor foco no Estado, na Europa o peso do Estado continua significativo na regulação e na provisão direta dos serviços, ainda que com variações em cada contexto nacional e de acordo com os diferentes modelos prévios de estruturação dos sistemas de proteção social (Kazepov, 2005).

No debate europeu, a discussão sobre governança entra em cena com a crise fiscal do Estado, o fim da fase do “fordismo keynesiano”, ou seja, do jogo de soma positiva que evitava o conflito redistributivo por meio da maior disponibilidade de recursos (Kazepov e Barberis, 2013, p. 217). Nesse contexto de reformas de políticas sociais permeadas por constrangimentos orçamentários, novos balanços de poder, redefinição de critérios de elegibilidade e fronteiras móveis da cidadania, tornou-se necessário compreender os processos de transformações em uma dupla chave: do ponto de vista vertical, a reorganização territorial dos poderes regulatórios, em distintas combinações de centralização e descentralização do poder decisório entre governos nacionais e subnacionais; do ponto de vista horizontal, trata-se de analisar a multiplicação de atores nas políticas sociais. É exatamente essa dupla lente que organiza o conceito de governança multinível. Para além de perspectivas simplistas e unidirecionais, os autores alertam para a multiplicidade de caminhos de reformas nas políticas, considerando efeitos de trajetórias institucionais e o balanço relativo de poder entre os atores relevantes (*ibidem*).

Análises sistemáticas dessas transformações nas políticas levaram a um interesse crescente por processos de descentralização e pelo papel do nível local nos sistemas de proteção social, com ênfase aos arranjos e aos processos de governança das políticas sociais. No debate europeu, nota-se que, em algumas áreas de política – como política urbana (Le Galès, 2005) e política de assistência social (Kazepov, 2005) –, os contextos locais tornam-se cada vez mais relevantes, mesmo em contexto de integração supranacional.

No âmbito local, desenvolvem-se disputas específicas em torno da regulação de políticas e dos espaços a serem ocupados por atores públicos e privados na produção destas. Essas disputas não podem ser vistas como reflexos de processos nacionais de regulação de políticas, devendo ser analisados, em cada contexto particular, os modos de combinação entre a regulação no nível central e a autonomia decisória disponível no âmbito local (Kazepov e Barberis, 2013; Sellers e Lindstrom, 2007). A partir deste nível, podem ser analisadas as disputas que atravessam horizontalmente diferentes setores e burocracias, além de atores estatais e não estatais, bem como a dimensão vertical de governança, referente aos dilemas de coordenação entre diferentes níveis de governo (Kazepov e Barberis, 2013; Le Galès, 2005).

Na consideração dos desafios atuais para a provisão de bem-estar social, Sellers e Lindstrom (2007) argumentam que distinções tradicionais como “estados federais x unitários” e “centralização x descentralização” são categorias muito abrangentes e inadequadas. A partir da análise comparativa de 21 países desenvolvidos, esses autores alegam que há limites ao argumento recorrente de que a provisão nacional de bem-estar social depende de centralização nacional. Isso porque são necessários poderes locais fortes, com *meios e capacidades* para implementar objetivos de bem-estar social definidos nacionalmente, e também porque é no nível local que deve ser disputada, politicamente e na interação com a sociedade civil, a necessidade de mais recursos para sustentar programas ambiciosos e igualitários de *welfare* (*ibidem*, 2007, p. 611).

Como veremos a seguir, são necessárias algumas mediações na transposição desse debate para o contexto brasileiro, que traz consigo inovações analíticas relevantes.

2 CONTRIBUIÇÕES DO DEBATE BRASILEIRO

O debate brasileiro sobre o federalismo em geral e as relações intergovernamentais em particular é fortemente baseado em interpretações diversas sobre a Constituição de 1988, sobre o grau de centralização/descentralização da Federação e suas possíveis consequências para a efetivação de agendas de transformação social – para uma síntese de posições divergentes, ver, por exemplo, Melo (2005) e Arretche (2002). No contexto da abertura democrática, marcada por grandes expectativas em relação à transformação das políticas públicas herdadas do regime autoritário (Draibe, 2003; Almeida, 1995), a descentralização era vista pelos opositores do regime autoritário como sinônimo de democracia, de devolução da cidadania usurpada e como condição para o aumento da participação (Almeida, 1995). À época, a maioria das interpretações destacava o caráter descentralizador da Constituição de 1988, especialmente por conta das realocações de funções e recursos para instâncias subnacionais, destacadamente para os municípios. Entretanto, como alerta Almeida (2005), o termo descentralização era utilizado para descrever vários graus e formas de mudança no papel do governo nacional.

Avanços nessa literatura apontaram para a importância da análise das relações intergovernamentais desenvolvidas em cada setor de política, para além da abrangente categoria “federalismo” (Arretche, 2009; Abrucio, 2005), seja ele “competitivo”, seja “cooperativo” (Franzese e Abrucio, 2013). Autoras como Almeida (1995; 2005) e Arretche (2012) ajudaram a especificar os sentidos e as direções – por vezes contraditórias – dos diversos tipos de descentralização (fiscal, política, administrativa) que afetaram as políticas sociais, reduzindo ambiguidades conceituais presentes não somente no debate nacional, mas também na discussão internacional (Rodden, 2005; Falleti, 2006).

Esse debate amadurece com as análises sobre as reformas de políticas sociais ocorridas a partir dos anos 1990. Essas reformas ampliaram progressivamente a capacidade de o governo federal definir macroparâmetros para as políticas sociais implementadas pelos municípios. Em alguns casos paradigmáticos, como a saúde e, posteriormente, a assistência social, foram constituídos sistemas nacionais de políticas, caracterizados por parâmetros definidos nacionalmente, repasses de recursos federais condicionados à execução dessa agenda, financiamento fundo a fundo e espaços de participação, negociação federativa e controle social (Arretche, 2012; Franzese e Abrucio, 2013).

Analisando esse contexto de transformações nas políticas sociais, e no diálogo crítico com a literatura internacional, Marta Arretche (2012) traz importantes avanços analíticos. A partir das contribuições de Rodden (2005) e de Falleti (2006), Arretche (2012) estabelece uma importante distinção: não é possível tomar a descentralização de competências (*policy-making*) como equivalente da autonomia decisória sobre políticas públicas (*policy decision-making*). A autora mostra, ao contrário da “sabedoria convencional”, que a Federação brasileira é bastante centralizada, uma vez que a União é dotada de diferentes mecanismos institucionais – competência legislativa exclusiva em diferentes matérias, poder de regulação, controle sobre gastos dos governos subnacionais em diferentes áreas de políticas, entre outros – que permitem afirmar sua autoridade em relação a estados e municípios (Arretche, 2012).

Mesmo concordando com os argumentos centrais de Arretche (2012), é possível identificar certa tensão analítica na distinção entre poder decisório e poder de execução, especialmente se levarmos a sério os recentes estudos sobre implementação (Winter, 2006): este é um processo repleto de decisões e potenciais transformações – mesmo os instrumentos de políticas, tecnologias e escolhas de estratégias de implementação não são neutros, mas plenos de disputas e distintas concepções políticas (Lascoumes e Le Galès, 2007).

Nesse sentido, importa seguir a recomendação de Gomes (2010): investigar sistematicamente os espaços de autonomia decisória dos governos subnacionais, em especial dos municípios, em políticas sociais específicas. Argumentamos, portanto, que, mesmo no caso de políticas cada vez mais reguladas no âmbito federal, é importante compreender dinâmicas locais de governança, definição de agendas próprias e modos de operação da política.

Em outros termos, se é verdade que, em muitas áreas de políticas, cada vez mais o *policy decision-making* encontra-se em Brasília (Arretche, 2012), argumento de modo complementar que, para entender os processos de *produção* de políticas sociais – incluindo sua *implementação*, que não se reduz à “execução” de ditames oriundos do nível federal –, é necessário considerar dinâmicas de governança multinível, isto é, os fluxos de decisão e de produção normativa em diferentes níveis de governo, levando em conta arenas formais e informais. Mesmo nos casos de políticas como saúde e assistência social, que contam com arenas institucionais específicas para a pactuação federativa de agendas – as comissões intergestores bipartite e tripartite, que reúnem representantes dos governos municipal, estadual e federal –, é importante analisar quais são as decisões e deliberações aí pactuadas, quem de fato possui poder de influenciar agendas (como alertado por Palotti e Machado, 2014). Adicionalmente, é importante considerar que deliberações importantes ocorrem também em arenas informais, e envolvem, da mesma forma, atores não estatais – dimensão pouco considerada no debate sobre federalismo e políticas sociais brasileiro, mas presente nos estudos sobre governança.

Uma aplicação dessa abordagem analítica é encontrada em Bichir, Brettas e Canato (2017). As autoras analisam o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas), e demonstram que não é possível derivar diretamente das diretrizes definidas nacionalmente o processo de implementação dos serviços socioassistenciais em uma metrópole como São Paulo. Ao contrário de uma parcela da literatura que afirma que São Paulo não segue o Suas, as autoras demonstram que mesmo gestores locais preocupados em seguir as diretrizes nacionais precisam realizar adaptações e criar novos normativos – pois “a régua nacional não cabe em São Paulo”. Nesse caso, as disputas entre atores estatais e não estatais desenvolve-se especialmente em torno da especificação de parâmetros para oferta de serviços – historicamente mais diversificada e mais complexa do que a média nacional – e para definir a regulamentação das organizações da sociedade civil (OSCs) conveniadas para essa provisão. As autoras demonstram, ainda, que essa regulamentação das organizações é definida na interação entre burocratas da Secretaria Municipal de Assistência e atores ligados às OSCs, e ocorre tanto em espaços formais, como o conselho e o fórum da área, quanto em arenas informais. Adicionalmente, mostram que parâmetros definidos pioneiramente em São Paulo ajudaram a compor normatizações nacionais, em particular no caso da Política Nacional de Assistência Social. Em síntese, Bichir, Brettas e Canato (2017) mostram que os parâmetros nacionais da assistência social constituem somente uma das camadas afetando a implementação local da política, a qual depende de fatores como: *i*) os recursos de poder, capacidades e constrangimentos disponíveis tanto para os atores estatais quanto sociais; *ii*) as interações e disputas entre esses atores em arenas formais e informais; e *iii*) as principais ideias sustentadas pelos atores relevantes, bem como os instrumentos de política utilizados para transformar ideias em ações e políticas.

Logicamente, nem todos os municípios têm as mesmas condições de gerir e transformar as políticas nacionais, sendo importante considerar o debate sobre capacidades estatais na sua variante subnacional – Grin (2014) e *Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas*, de Roberto Rocha C. Pires e Alexandre Gomide, neste número do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi). Em particular no caso de grandes municípios e

metrópoles, com capacidade institucional e política para adaptação, transformação e proposição de agendas com repercussão não apenas local, mas também nacional, esse tema tem especial relevância – considerando, inclusive, que experiências locais serviram, muitas vezes, como laboratórios de práticas e repositórios de aprendizagem para a construção dos sistemas nacionais (Bichir, Brettas e Canato, 2017). Ou seja, regras nacionais também são resultado, por vezes, de experimentações e disputas locais.

Nessas dinâmicas de relações interfederativas, o papel dos Estados também precisa ser analisado de modo mais sistemático: como, em diferentes casos de política social, o jogo principal ocorre entre União e municípios, o papel dos Estados nessas dinâmicas tem sido pouco considerado, com exceções importantes a depender das áreas de política.

Por fim, resgatando a dimensão horizontal da governança, a análise da produção de políticas públicas deve considerar categorias que deem conta tanto da complexidade dos atores estatais – considerando níveis de burocracia, tipos de agências e modos de organização setorial, entre outros aspectos – quanto dos atores da sociedade civil. Em muitos casos, a capacidade estatal é coproduzida em interações complexas entre esses atores, conforme alertado por Lavalle e Szwako (2015).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O âmbito local é cada vez mais importante para pensar dinâmicas de governança de políticas sociais também no caso brasileiro. Em nosso arranjo federativo, os municípios possuem autonomia política e administrativa como entes federados, ao lado dos estados e da União. Isso não significa, entretanto, que os municípios gozem de plena autonomia decisória em matéria de políticas sociais. Ao contrário, cada vez mais, a produção de políticas nacionais depende, em grande medida, da capacidade de coordenação da União e dos instrumentos institucionais com que esta conta para incentivar os níveis subnacionais a seguir os objetivos gerais das políticas (Arretche, 2012; Bichir, 2011; Franzese e Abrucio, 2013). Adicionalmente, a implementação de agendas nacionais para políticas sociais também depende das capacidades institucionais locais para implementação dessas agendas, que tendem a variar de modo significativo (Bichir, 2011; Bichir, Brettas e Canato, 2017).

Análises de políticas públicas preocupadas com a dimensão da governança multinível devem superar a dicotomia *top-down/bottom-up*, ou, em outros termos, a defesa normativa tanto da centralização decisória no governo central quanto do nível local como potencial laboratório de inovações. Em cada caso de política pública devem ser considerados quais são os instrumentos e as estratégias que permitem certo equilíbrio entre controle e autonomia. Como agenda de pesquisa resta, portanto, analisar o modo como regras, incentivos e instrumentos nacionalmente definidos limitam, mas não eliminam, o espaço para decisões subnacionais, que podem ocorrer, também, em espaços informais, e envolver, de modo central, atores não estatais. Simetricamente, analisar como agendas, capacidades e recursos locais – municipais e estaduais, com ênfases distintas, a depender do caso em questão – afetam a implementação de agendas nacionais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, 2005.

- ALMEIDA, M. H. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, ano 10, p. 88-108, 1995.
- _____. Recentralizando a Federação? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 29-40, 2005.
- ARRETCHE, M. Continuidades e discontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.
- _____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.
- BICHIR, R. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BICHIR, R.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, p. 1-28, 2017.
- DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, p. 63-101, 2003.
- FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, 2006.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- GOMES, S. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. **Brazilian Political Science Review**, v. 4, n. 2, p. 103-128, 2010.
- GRIN, E. J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014.
- KAZEPOV, Y. (Ed.). **Cities of Europe: changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion**. New Jersey: Blackwell Publishing, 2005.
- KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E. Social assistance governance in Europe: towards a multilevel perspective. *In*: MARX, I.; NELSON, K. (Eds.). **Minimum income protection in flux**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. Understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.
- _____; _____. **Sociologia da ação pública**. Tradução de George Sarmento. Maceió: Edufal, 2012.
- LAVALLE; A. G.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, São Paulo, v. 21, p. 157-187, 2015.
- LE GALÈS, P. Elusive urban policies in Europe. *In*: KAZEPOV, Y. (Ed.). **Cities of Europe: changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion**. New Jersey: Blackwell Publishing, 2005.
- MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, p. 8-35, 2013.

MELO, A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.

PALOTTI, P.; MACHADO, J. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 9-27, 2005.

SELLERS, J.; LINDSTROM, A. Decentralization, local government, and the welfare state. **Governance – An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, v. 20, n. 4, p. 609-632, 2007.

WINTER, S. Implementation. *In*: PETERS, G.; PIERRE, J. (Eds.). **Handbook of public policy**. London: Sage Publications, 2006.