MOMENTOS DA RECENTRALIZAÇÃO: REPASSES E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL (1995-2014)

Vanessa Elias de Oliveira[1]
Gabriela Spanghero Lotta[2]

Embora o debate brasileiro acerca do processo de recentralização da Federação seja amplamente conhecido, falta, à literatura que apontou a origem e o processo de afloramento da recentralização recente, uma qualificação deste processo, ou seja, de que forma o governo federal tem se comportado na relação com municípios e estados, observando as relações federativas e os tipos de incentivos e induções são promovidos entre os entes. Visando trabalhar essa lacuna, a hipótese aqui colocada é de que, embora seja incontestável este movimento de recentralização, ele assume formas diferentes ao longo das gestões federais. Para trabalhar essa hipótese, o artigo baseia-se em uma análise de como as relações federativas têm se efetivado no estabelecimento de convênios entre governo federal e governos municipais e estaduais. Analisando todos os convênios firmados pelo governo federal com estados e municípios entre os governos de FHC e Dilma (1995-2014), o artigo observa os movimentos pelos quais as relações federativas vêm passando neste período, logrando qualificar como este movimento é heterogêneo e tem significados distintos ao longo das diferentes gestões.

Palavras-chave: federalismo; descentralização; relações intergovernamentais; políticas públicas.

MOMENTS OF RECENTRALIZATION: TRANSFERS AND INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN BRAZIL (1995-2014)

Although the Brazilian debate about the recentralization process of the federation is widely known, there is a lack in the literature that discusses the origin and the process of uprising of recentralization, a qualification of this process. That is, in what way the federal government has behaved in relation to municipalities and states, critically observing federal relations, and what types of incentives and inducements are promoted among entities. To address this gap, the hypothesis put forward here is that, although this recentralization movement is incontestable, it takes different forms throughout the presidential mandates. In order to work on this hypothesis, the article is based on an analysis of how federal relations have been effected in the establishment of agreements between Federal Government and Municipal and State Governments. Analyzing all the agreements signed by the federal government with states and municipalities between the governments of FHC and Dilma (1995-2014), the article observes the movements by which federative relations have passed in this period, managing to describe how this movement is heterogeneous and has different meanings over the different mandates.

Keywords: federalism; decentralization; intergovernmental relations; public policies.

1. Professora associada da Universidade Federal do ABC (UFABC) e coordenadora da pós-graduação em políticas públicas. *E-mail*: <vanessa.oliveira@ufabc.edu.br>.
2. Professora de administração pública e governo da Fundação Getulio Vargas (FGV). *E-mail*: <gabriela.lotta@fgv.br>.

MOMENTOS DE LA RECENTRALIZACIÓN: TRANSFERENCIAS Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN BRASIL (1995-2014)

Aunque el debate brasileño sobre el proceso de recentralización federativa es ampliamente conocido, falta, en la literatura que analiza el origen y el proceso de afloramiento de re-centralización, una cualificación de este proceso. Es decir, cómo el gobierno federal se ha comportado en la relación con los municipios y estados, tomando nota lo importante que son las relaciones federativas y qué tipo de incentivos y induciones son promovidos entre los entes subnacionales. Con el objetivo de trabajar este vacío de la literatura, la hipótesis expresada aquí es que, aunque es indiscutible, este movimiento toma diferentes formas a lo largo de los mandatos presidenciales. Para trabajar esta hipótesis, el artículo se basa en un análisis de cómo las relaciones federativas se han efectuado en el establecimiento de acuerdos entre el Gobierno Federal y Municipal y Estatal. Analizando todos los acuerdos firmados por el gobierno federal a los estados y municipios entre la FHC y Dilma (1995-2014), el artículo observa los movimientos mediante los cuales las relaciones federativas llegan a través de este período, logrando calificar como este movimiento es heterogéneo y tiene significados diferente a lo largo de las diferentes administraciones.

Palabras clave: federalismo; descentralización; relaciones intergubernamentales; políticas públicas.

MOMENTS DE RECENTRALISATION: LES TRANSFERTS ET LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES AU BRÉSIL (1995-2014)

Bien que le débat brésilien sur le processus de recentralisation fédératif est largement connue, manque dans la littérature qui traite du processus d'origine et de affleurent recentralisation, une qualification de ce processus. À savoir comment le gouvernement fédéral a agi en relation avec les municipalités et les États, faisant remarquer comment sont critiques les relations fédératives et quels types d'incitations et avantages incitatifs sont promus parmi les entités. Dans le but de travailler cette lacune, l'hypothèse formulée ici est que si il est indéniable ce mouvement, il prend des recentrer formes sur les mandats présidentiels. Pour cette hypothèse, l'article est basé sur une analyse de la façon dont les relations fédérales ont été faites dans la mise en place d'accords entre le gouvernement fédéral et les municipalités et les gouvernements des États. L'analyse de tous les accords signés par le gouvernement fédéral aux États et aux municipalités entre la FHC et Dilma (1995-2014), l'article observe les mouvements par lesquels les relations fédérales adoptées dans cette période, réussissant à se qualifier comme ce mouvement est hétérogène et a des significations différentes tout au long des termes différents.

Mots-clés: féderalisme; décentralization; rélations intergouvernementaux; politiques publiques.

JEL: H53.

1 INTRODUÇÃO

Já é amplamente conhecido o debate que vem sendo feito, na ciência política brasileira, sobre o processo de recentralização pelo qual passou nossa Federação a partir de meados dos anos 1990. Esse diagnóstico, iniciado nos anos 2000 (Almeida, 2005; Arretche, 2012, Souza, 2005), demonstrou que, embora a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) tenha descentralizado a execução de uma série de políticas públicas (*policy making*), a autonomia decisória sobre as estas políticas (*policy decision-making*) continuava concentrada nas mãos do governo federal, processo este que se intensificou com a aprovação de um amplo conjunto de leis e emendas constitucionais que ampliaram ainda mais os poderes decisórios do governo federal, por um lado, ou restringiram substancialmente a margem decisória dos estados e municípios, por outro.

Conforme demonstrou Arretche (2012), esse processo de *recentralização* não surgiu no vazio, mas teve suas bases estabelecidas na CF/1988, que teria garantido amplo poder decisório à União, não apenas sobre a definição dos formatos de uma série de políticas que seriam implementadas localmente, mas também sobre uma questão crucial para a vida federativa, que é aquela relacionada à arrecadação de impostos – fato este que havia sido desconsiderado pelas análises sobre a descentralização das políticas sociais no Brasil.

No entanto, essa literatura, que apontou a origem e o processo de afloramento da recentralização, pouco se voltou para compreender os diferentes momentos da recentralização que o Brasil tem vivido nos últimos anos, ou seja, de que forma o governo federal tem se comportado na relação com municípios e estados, observando criticamente como são as relações federativas e que tipos de incentivos e induções são promovidos entre os entes federativos. Visando trabalhar essa lacuna, a hipótese aqui colocada é de que, *embora seja incontestável este movimento de recentralização, ele assume distintas formas ao longo dos diferentes governos no âmbito federal que, por sua vez, se concretizam em distintos momentos de relação entre os entes federativos*.

Para testar essa hipótese, o presente artigo baseia-se em uma análise de como as relações federativas têm se efetivado no estabelecimento de convênios entre governo federal e governos municipais e estaduais. Há no Brasil basicamente dois instrumentos de repasse de recursos entre a União e os entes subnacionais: os contratos de gestão e os convênios, sendo que abordaremos apenas este último no presente trabalho. Os convênios são o principal instrumento de transferências voluntárias, onde a discricionariedade do governo federal é exercida por direcionar recursos aos demais entes federativos vinculados a programas desenhados pela União (Martins, 2010). Os convênios podem ser entendidos, portanto, como um "alargamento do poder da União sobre as municipalidades" e governos estaduais (Cataia, 2011, p. 3). Por serem fruto de uma transferência voluntária condicionada à execução de determinados programas, pode-se dizer que os convênios sinalizam um tipo de recentralização menos institucionalizada, na medida em que os repasses dependem

dos interesses conjunturais da União – e não de pactos previamente estabelecidos, como é no caso das transferências constitucionais.

Embora correspondam a uma parcela relativamente pequena dos orçamentos municipais e estaduais (de 1,5% a 2%), pesquisas demonstram que em cidades com menos de 20 mil habitantes cerca de 1% do produto interno bruto (PIB) corresponde a investimentos provenientes de convênios (Cataia, 2011). Portanto, compreender como os convênios são operados ao longo dos anos é uma das formas de entender como se concretizam as relações federativas e em que medida o governo federal tem interferido na condução de políticas de municípios e estados que são fruto de seus interesses parciais por meio de transferências voluntárias. Além disso, ainda não foram estudados os efeitos eleitorais desses investimentos, os quais poderiam ampliar os efeitos – para além da soma de recursos diretamente investidos – gerados por essa atuação federal.

Este artigo pretende, portanto, responder às seguintes questões: como tem se estabelecido as relações federativas na prática ao longo dos últimos vinte anos? Há alteração na sua prática em função de mudanças nas transferências voluntárias? Que movimentos essas alterações sinalizam e que podem sugerir diferentes modelos de relações federativas?

As análises deste artigo foram baseadas em todos os mais de 450 mil convênios estabelecidos entre governo federal, governos municipais e governos estaduais entre os anos de 1995-2013 (não foram considerados aqui convênios com organizações da sociedade civil). Analisou-se o valor dos convênios, o órgão convenente (ministério) e o número de convênios realizados. Foram feitas análises comparativas entre os diferentes anos, mandatos e ministérios.

As variações encontradas tanto em relação aos ministérios, quanto em relação aos governos, e seus padrões de distribuição de recursos aos níveis subnacionais via convênios, trazem uma série de questões e hipóteses instigantes para a literatura da ciência política voltada para a compreensão do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil, especialmente em função da sua contribuição em termos de uma *qualificação da recentralização*. Isto é, permite avançar na demonstração de que o processo de recentralização pelo qual passou o Brasil nos últimos anos não é único e uniforme ao longo do tempo, mas vem se transformando e passou por distintos momentos nos diferentes governos, produzindo relações federativas e configurações de políticas públicas também variadas.

Para trabalhar essas questões, o presente artigo divide-se em três seções, além desta. Na seção 2, apresentamos o debate teórico sobre o federalismo e as relações intergovernamentais no Brasil, sobretudo a partir de meados dos anos 1990, mesmo período abordado pela nossa pesquisa empírica. A discussão sobre o desenvolvimento institucional do federalismo brasileiro serve-nos de arcabouço teórico para a compreensão dos dados apresentados na seção 3. A análise empírica

será complementada, ao final desta seção, por um exemplo de política pública que vem sofrendo alterações significativas pelo processo de recentralização, que é o caso do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Concluindo, nas considerações finais esboçaremos algumas interpretações e agendas de pesquisa para caminharmos no processo, aqui proposto, de compreensão mais ampla das fases e tipos de descentralização/recentralização pelas quais passou o Brasil pós-redemocratização.

2 RECENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL

Finalizado o processo de redemocratização e aprovada a CF/1988, as análises sobre as políticas públicas voltaram-se para a ampla descentralização pela qual passaram, com enormes consequências para os gestores estaduais e municipais, bem como para a correlação de forças no federalismo brasileiro. Várias interpretações para esse fenômeno de intensa descentralização emergiram no debate acadêmico, mas as principais delas voltavam-se para explicações históricas, sendo o longo período autoritário anterior a principal razão pela sanha descentralizadora, em clara oposição e rejeição a tudo o que se vivera anteriormente; explicações político partidárias, segundo as quais existiria uma forte correlação entre partidos fracos em nível nacional e forte controle partidário ao nível subnacional com descentralização (Garman, Haggard e Willis, 2001); e explicações econômicas, que afirmavam que a descentralização era fruto de uma das diretrizes do Consenso de Washington e uma demanda das agências internacionais para o enfrentamento da crise econômica e altos níveis de gastos e endividamentos públicos. Independentemente das razões que levaram à descentralização, essas interpretações foram mobilizadas pela literatura sobre políticas públicas para iniciar outro debate, voltado à compreensão das consequências em termos da sua gestão para os três níveis de governo.

Nesse contexto, rapidamente percebeu-se que nem só vantagens advinham da descentralização intensa gerada pelo processo constituinte, conforme apontou Melo (1996), ao listar uma série de problemas enfrentados por esse processo já em meados dos anos 1990: burocracias locais de baixa qualificação; transferências de receitas públicas sem a correspondente responsabilidade pela geração de receitas próprias; falta de clareza quanto à definição de competências entre os níveis de governo; *porosidade* dos governos locais frente a suas elites, entre outros.

Somado a isso, a instabilidade econômica do início da nova democracia inviabilizou o repasse sistemático de recursos para a gestão descentralizada das políticas públicas, questionando inclusive a viabilidade de consolidá-la na prática.

Esse cenário começa a se alterar apenas na segunda metade dos anos 1990, quando a estabilidade econômica advinda do sucesso obtido pelo Plano Real possibilitou o início de alguns repasses para execução de políticas públicas no âmbito subnacional, especialmente para as políticas de saúde e educação, que começaram

a se estruturar de maneira sistêmica, gerando uma relação de complementariedade entre os níveis de governo. Esta fase inicial, de concretização da descentralização das políticas sociais, esteve fortemente atrelada à lógica descentralizadora constitutiva dos movimentos redemocratizadores e das comunidades epistêmicas atreladas às políticas, sendo marcada, portanto, por ampla autonomia em termos de formulação e implementação de políticas no âmbito local. Analisando o caso da saúde, um dos casos mais exitosos em termos de descentralização pós-1988, Oliveira (2008) denomina essa fase inicial como *fase da descentralização autonomista*, dado que ampla autonomia era garantida aos estados e, sobretudo, aos municípios, em termos de como estruturar a política local de saúde e como aplicar os recursos repassados pelo governo federal.

Ao mesmo tempo em que se iniciam os repasses aos níveis subnacionais para a execução das políticas públicas, tem-se um movimento no sentido de garantir ao governo federal os recursos necessários para a consolidação da descentralização das políticas sociais. Conforme demonstrou Almeida (2005), a descentralização de 1988 claramente beneficiou os níveis subnacionais de governo, sobretudo os municípios, no que tange à distribuição de recursos fiscais. Todavia, aponta, o governo federal conseguiu garantir recursos próprios por meio das contribuições sociais, que financiariam as políticas sociais. Com isso, conseguiu-se garantir um "regime fiscal dual" (Rezende e Afonso, 2002, p. 11), que combinava descentralização fiscal com gasto público federal em níveis elevados.

> Entretanto, na segunda metade da década de 1990, a capacidade real de os governos subnacionais exercerem plenamente a autonomia fiscal, assegurada pela Constituição, sofreu restrições. Ela resultou de dois movimentos do governo federal. O primeiro foi motivado pela forma como se tratou de enfrentar as restrições macroeconômicas associadas à estabilização da moeda, depois do Plano Real. O segundo foi consequência dos esforços para garantir recursos aos programas sociais (Almeida, 2005, p. 35).

Assim, aponta Almeida (2005), com o objetivo de assegurar o controle do gasto público e do endividamento dos governos subnacionais, inicia-se um processo de restrição da autonomia desses entes em termos de definição de gastos e alocação de recursos. Nesse momento, foram renegociadas as dívidas dos estados e, na sequência, aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no ano 2000, que "inegavelmente significou limitação, por meio de lei federal, da autonomia de estados e municípios na alocação de suas receitas" (*op.cit.*, p. 35). A segunda limitação imposta aos níveis subnacionais relaciona-se ao uso dos recursos destinados aos programas sociais.

As restrições em termos de gastos sociais estão associadas, em boa medida, à destinação dos gastos. De acordo com Oliveira (2008), uma série de políticas sociais foi introduzindo restrições e determinações federais sobre como e onde os governos subnacionais deveriam aplicar os recursos de boa parte dos gastos sociais, em um processo que a autora denominou por *fase da descentralização dirigida*: os recursos sociais continuavam a ser repassados pelo governo federal aos níveis

subnacionais, mas cada vez mais *carimbados*, ou seja, sem que pudessem ser gastos conforme as preferências dos governadores e prefeitos. No caso da saúde, os recursos destinados a programas específicos, com contornos decididos pelo Ministério da Saúde (MS) – Piso de Atenção Básica (PAB Variável) –, foram sendo paulatinamente ampliados, em detrimento daqueles sobre os quais os prefeitos têm maior autonomia (PAB Fixo).

As políticas eram implementadas pelos governos subnacionais com base em recursos repassados pelo governo federal, por eles complementados, mas o seu desenho estava sendo cada vez mais definido centralmente, pela burocracia federal. Esta fase pode ser vista como o início do processo de recentralização. Arretche (2012) chama a atenção para o fato de que, neste processo, é preciso fazer uma distinção entre a autonomia decisória (*policy decision making*) e a autonomia para execução (*policy making*). Esta última continuava sendo garantida aos municípios, mas a primeira vinha sofrendo fortes restrições.

O que merece ser salientado acerca desse movimento de *recentralização da Federação brasileira* é que este assume diferentes formatos ao longo do tempo. Em um primeiro momento, foi marcado por uma recentralização das regras de gastos dos governos subnacionais: controle das contas públicas (privatização dos bancos estaduais e LRF); constitucionalização dos recursos destinados à saúde – Emenda Constitucional (EC) nº 29/2000; destinação específica de recursos para educação básica – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), EC nº 53/2006 etc. De acordo com Dickovick (2011, p. 30):

> O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) reestruturou o sistema fiscal brasileiro na esteira de uma crise hiperinflacionária, com base no sucesso da grande reforma econômica do Plano Real. Sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, o centro conseguiu limitar certas transferências intergovernamentais de receita, reformou a gestão de Saúde e Educação e fechou bancos estatais perdulários. Embora o Brasil permaneça relativamente descentralizado, apesar dessas medidas, o governo Cardoso reduziu drasticamente a autonomia fiscal dos SNGs. Depois de uma primeira rodada de reformas recentes, uma crise menor em 1999 gerou outro ímpeto de recentralização: em 2000, o governo FHC encerrou seus esforços com uma importante lei exigindo responsabilidade fiscal, sob pena de prisão para políticos subnacionais que não cumprem. (Tradução nossa).[3]

3. Do original: "*Fernando Henrique Cardoso's government (1995-2003) reestructured Brazil's fiscal system in the wake of a hyperinflationary crisis, building on the success of the major economic reform in the Real Plan. Under Cardoso the center succeeded in limiting certain intergovernmental revenue transfers, reformed the administration of Health and Education, and closed down profligate estado-owned banks. While Brazil remains relatively decentralized despite these measures, the Cardoso government dramatically reduced the fiscal autonomy of SNGs. After a first round of recentralizing reforms, a smaller crisis in 1999 generated another recentralizing impetus: in 2000, the Cardoso government capped off its efforts with a major law requiring fiscal responsibility, on pain of imprisonment for subnational politicians who fail to comply*".

Nesse contexto, as políticas eram decididas centralmente e executadas localmente, mas, é importante salientar, *dentro de uma lógica de sistemas*, como sugeriram Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014). São os casos da política de:

- saúde: PAB/1998 e EC nº 29/2000;
- habitação: Sistema Nacional de Habitação (SNH/2003); e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/2005);
- assistência: Política Nacional de Assistência Social (Pnas/2004), Sistema Único de Assistência Social (Suas/2005);
- saneamento: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA/2003);
- segurança pública: Sistema Único de Segurança Pública (Susp/2007);
- meio ambiente: Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA, etapas I/2000 e etapa II/2005); e
- educação (Fundeb/2006).

A lógica de sistemas é definida como um modelo em que o governo federal atua com incentivos e induções em um sistema de política pública desenhado conjuntamente em que as ações e transferências não são decididas *ad hoc*, mas sim em uma lógica organizada, predefinida e construída coletivamente. Essa seria, a nosso ver, o *primeiro momento do processo de recentralização*, o qual se inicia no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), conforme dito anteriormente, mais especificamente a partir do enfrentamento da crise econômica em 1994-1995 (Dickovick, 2011), e se mantém nos primeiros anos do governo Lula, com a aprovação de algumas das propostas de sistemas – como, por exemplo, o caso da criação e implantação do Suas.

Esse cenário vai se alterando paulatinamente, passando por um *segundo momento da recentralização*, que pode ser visto como uma fase de transição, ainda no governo Lula, caracterizado pela convivência de uma recentralização decisória, marca da primeira fase, com maior interferência direta do governo federal em programas não vinculados à lógica de sistemas.

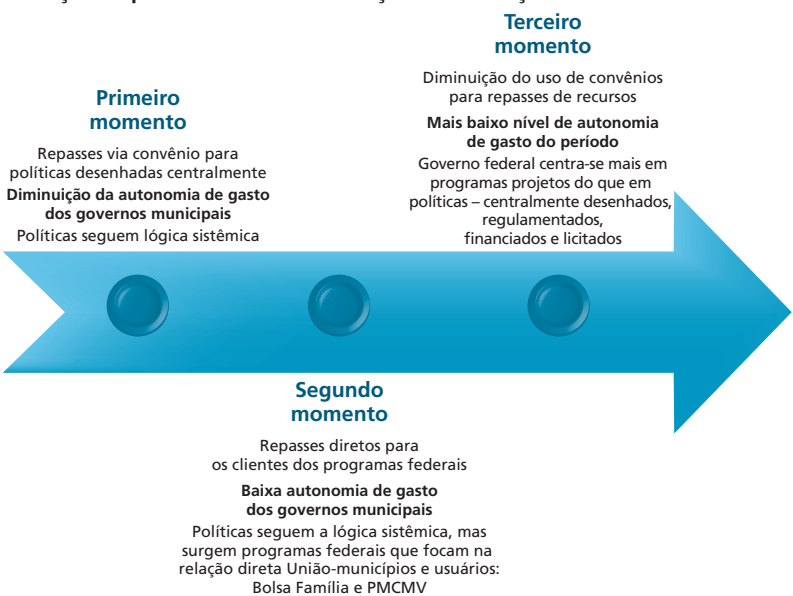
Ao longo especialmente do segundo mandato do governo Lula, percebe-se um gradual enfraquecimento da lógica dos sistemas, em função da não implantação de alguns sistemas que já tinham sido aprovados (como o SNH) ou pela implementação de programas que optam por se afastar da lógica sistêmica de suas políticas, é o caso do combate à pobreza por meio do Programa Bolsa Família (PBF), cujo desenho institucional é inteiramente definido pelo governo federal, à parte da própria lógica do Suas, que repassa recursos diretamente ao beneficiário no nível local, sem qualquer interferência dos governos estadual ou municipal; e da política habitacional que se desenvolveu por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), e, portanto, fora da lógica do SNH, que incorpora, ainda,

a iniciativa privada – a qual tem, com frequência, uma participação maior que as próprias prefeituras municipais na definição da política habitacional e urbana. Estes programas caracterizam-se pelo menor grau de cooperação intergovernamental, sobretudo considerando os três níveis de governo e a lógica dos sistemas de políticas públicas, e potencializa uma relação direta entre governo federal e governos municipais, com baixa participação dos governos estaduais, por um lado, e pouquíssima autonomia dos municípios em termos de desenho das políticas a serem implementadas localmente, por outro lado.

Por fim, temos um *terceiro momento do processo de recentralização*, que é o que se inicia com o governo Dilma, a partir de 2011. Este governo opta por diminuir drasticamente o número de convênios que firma com os municípios, substituindo-os, em boa medida, por compras e processos licitatórios diretamente realizados pelo governo federal, repassando aos municípios equipamentos, por *doações*, especialmente de maquinários e insumos para a execução das obras de infraestrutura, ou um *pacote fechado* de projetos de obras que, uma vez que o município aceita-o, recebe o recurso do governo federal para a realização da obra licitada em ata de registro de preço realizada pelo próprio governo federal e válida para todos os mais de 5.560 municípios que a ela aderirem.

Esquematicamente, teríamos a evolução do processo de recentralização da Federação brasileira (figura 1).

FIGURA 1
Evolução do processo de recentralização da Federação brasileira



Elaboração dos autores.

Esse fenômeno pode ser observado, mormente, quando analisamos a evolução dos convênios realizados entre o governo federal e os governos estaduais e municipais, nosso objeto de análise. Os números de convênios foram diminuindo e as licitações e atas de registro de preço federais, válidas para todos os municípios, ou ainda as compras diretas, seguidas por doações, aumentaram, estabelecendo assim um novo tipo de relação intergovernamental no Brasil. O que isso demonstra, conforme veremos na seção 3, é que o que vem sendo denominado por *recentralização da Federação brasileira* é um processo que assumiu diferentes feições ao longo do tempo, merecendo ser mais bem qualificado. A sua fase inicial, ainda no governo FHC, é muito distinta daquela que hoje vivenciamos, na qual as relações intergovernamentais são regidas por uma lógica menos cooperativa e mais impositiva, tal como os dados a seguir demonstrarão.

Em termos de relações intergovernamentais, os efeitos dessa alteração no padrão de conveniamento pode ser descrito como "autoridade sobreposta", nos termos de Wright (1988), mas com uma peculiaridade: uma maior intersecção entre governo federal e governos municipais do que do primeiro com os estados.

De acordo com Wright (1988), existem três tipos de relações intergovernamentais, as quais podem ser simplificadas na seguinte descrição: autoridade independente ou dual, segundo a qual governo estadual e federal possuem autonomia, estando o governo local subordinado ao estadual; autoridade inclusiva, ou hierárquica ou centralizada, na qual o local está subordinado ao estadual, que, por sua vez, está subordinado ao federal; e, por fim, a autoridade independente ou sobreposta, na qual o padrão de autoridade entre os entes governamentais se encontra na barganha, ou seja, há certa autonomia e, concomitantemente, sobreposição de funções entre os três entes federados.

O caso brasileiro assemelha-se ao terceiro tipo, no qual prevalece a barganha entre os níveis de governo como *padrão de autoridade*, mas há uma maior intersecção entre governo federal e governos municipais, diminuindo o peso do governo estadual na relação federativa. Essa diferenciação no grau de intersecção não foi apresentada por Wright (1988), mas nos parece central para a compreensão das relações entre os níveis de governo que se estabelecem nas distintas federações, com impactos significativos para as relações intergovernamentais e, portanto, para a definição das próprias *feições federativas*.

3 OS CONVÊNIOS ENTRE NÍVEIS DE GOVERNO E AS ETAPAS DO PROCESSO DE RECENTRALIZAÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Antes de apresentarmos os dados sobre os convênios, merece detalhamento o olhar que direcionamos para essa questão. Adotamos aqui a conceitualização de Dickovick (2011), segundo a qual a autonomia fiscal dos níveis subnacionais de governo divide-se

em três áreas: autonomia sobre recursos, autonomia sobre gastos e autonomia sobre contratos. Em cada uma dessas áreas, presidentes interagem com diferentes atores e atuam em distintos contextos institucionais. No caso da autonomia sobre recursos, segundo o autor a mais proeminente, tem-se como medida o quão automática são as transferências. Se o governo central tem o direito de impor condições de uso sobre as transferências feitas aos entes subnacionais, isso significa que a autonomia dos mesmos é baixa. Por sua vez, quando um nível elevado de transferências incondicionais é garantido na constituição, alta é a sua autonomia (Dickovick, 2011, p. 4). No caso das transferências não constitucionais, presidentes negociam com parlamentares e representantes eleitos, e as decisões sobre divisão de recursos fiscais são tomadas a partir de uma relação de poder entre Executivo e Legislativo.

No que diz respeito à autonomia sobre gastos, governos estaduais e locais têm maior autonomia quanto maior o controle que têm sobre os gastos, o que inclui, inclusive, liberdade para a patronagem. Nesse aspecto, Dickovick (2011) foca especificamente nas duas principais áreas de políticas públicas, saúde e educação. Segundo o autor, "níveis subnacionais de governo que têm maior autonomia de gastos são menos compelidos pelo governo central a gastar seus recursos em áreas específicas de políticas públicas" (*op.cit.*, p. 4). Por fim, quanto à autonomia sobre contratos, o autor propõe dois componentes desse tipo de autonomia: a autonomia sobre o mercado de capitais e a sobre o mercado de trabalho. Níveis subnacionais de governo são mais autônomos quando podem atuar de maneira independente sobre os contratos com empregados e credores, conforme resumimos no quadro 1.

QUADRO 1
Tipos de autonomia municipais

Tipo de autonomia	Medidas
Autonomia sobre recursos	Governos subnacionais têm autoridade sobre taxação? Governos subnacionais recebem transferências garantidas do governo federal? Recursos dos governos subnacionais são constitucionalmente protegidas?
Autonomia sobre gastos	Governos subnacionais operam livremente seus gastos? Gastos realizados pelos governos subnacionais estão livres de monitoramento pelos ministros do governo federal?
Autonomia sobre contratos	Governos subnacionais são legalmente autônomos em relação ao governo federal? Governos subnacionais podem contratar dívidas no mercado de capitais? Governos subnacionais podem negociar salários com o funcionalismo público?

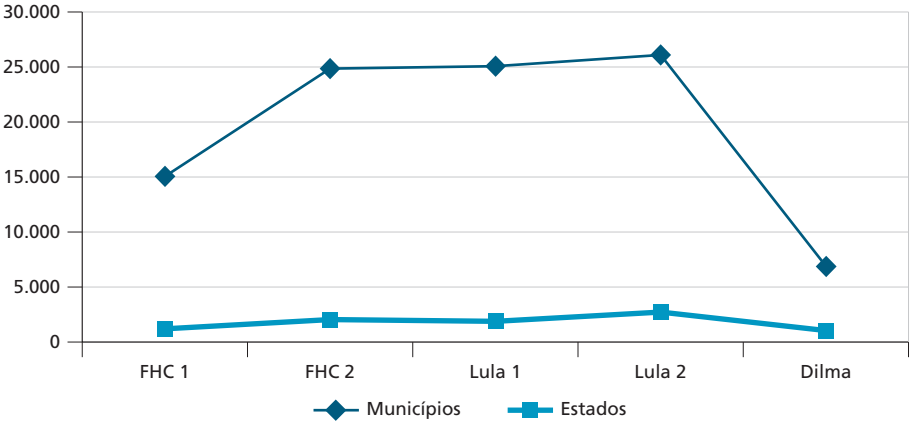
Fonte: Dickovick (2011, p. 5).

No caso com o qual iremos trabalhar, olharemos especificamente para a segunda área (autonomia sobre gastos). Portanto, buscamos compreender não as razões que geraram as interações entre Executivo federal e suas burocracias no tocante às regras das relações intergovernamentais no Brasil, mas suas consequências em termos de autonomia dos entes federados sobre gastos.

Somado a isso, outro importante aspecto a ser salientado é a importância do tema dos convênios para a autonomia dos entes subnacionais sobre o gasto. Segundo estudo do Ipea, entre 2003 e 2011, o governo federal destinou quase R$ 190 bilhões para convênios com outros níveis de governo e entidades sem fins lucrativos. Ainda, "os governos estaduais e as prefeituras recebem a maior parte das transferências voluntárias realizadas pela União mediante convênios" (Lopez e Barone, 2013, p. 7). Por um lado, vale mencionar que os convênios têm sido muitas vezes apontados pela administração pública brasileira como um instrumento muito problemático para a operação cotidiana das políticas. O que se percebe, historicamente, é que os convênios são apontados como instrumentos burocráticos, de difícil execução e prestação de contas, o que acaba prejudicando as capacidades municipais de implementarem as políticas. Por outro lado, a forte dependência dos municípios em relação a este tipo de repasse o coloca como um elemento central para o funcionamento do federalismo brasileiro.

Assim, a análise das mudanças no uso de convênios historicamente nos permite perceber parte das transformações das relações entre governo federal e entes subnacionais no federalismo brasileiro. Um primeiro dado que chama atenção neste sentido é a média de convênios por mandato, que demonstra uma alteração do número de convênios realizados pelo governo federal nos diferentes mandatos.

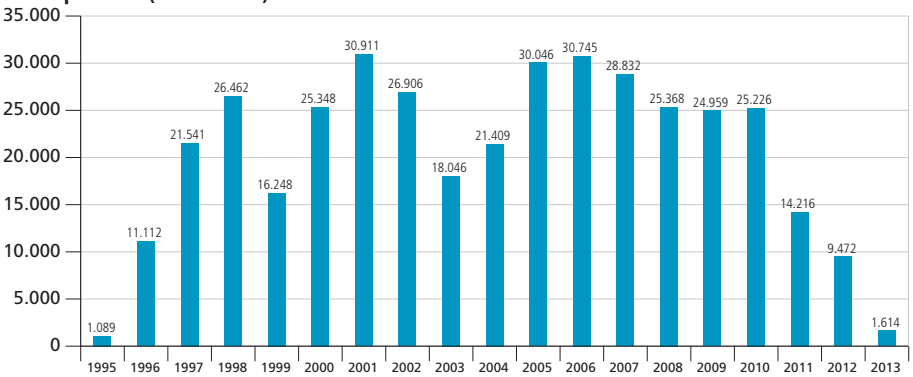
GRÁFICO 1
Média do número de convênios estabelecidos com estados e municípios por mandato presidencial (1995-2013)



Fonte: Portal da Transparência (2014). Disponível em: <www.transparencia.gov.br>.
Elaboração dos autores.

Como demonstra o gráfico 1, o número absoluto de convênios no governo Dilma caiu drasticamente, o que pode ser percebido pelos números explicitados no gráfico 2, ano a ano.

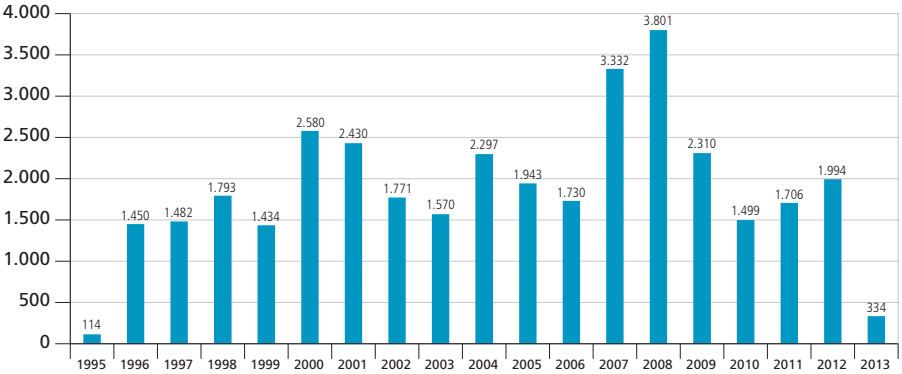
GRÁFICO 2
Número absoluto de convênios estabelecidos entre o governo federal com municípios por ano (1995-2013)



Fonte: Portal da Transparência (2014). Disponível em: <www.transparencia.gov.br>.
Elaboração dos autores.

No último ano do governo Lula foram firmados cerca de 25 mil convênios entre o governo federal e os municípios. Este número caiu para cerca de 14 mil no primeiro ano de Dilma (uma queda de quase 44%) e chegou, em 2013, a 1,6 mil convênios, o que representa um decréscimo de mais de 90% em relação ao último ano de Lula. Em média, Lula firmou 25.579 convênios com municípios entre 2003 e 2011; Dilma firmou menos que isso ao longo de três anos (2011-2013): 25.302 convênios em todo o período, o que significa uma média de 8.434 ao ano (a.a.).

GRÁFICO 3
Número absoluto de convênios do governo federal com estados por ano (1995-2013)

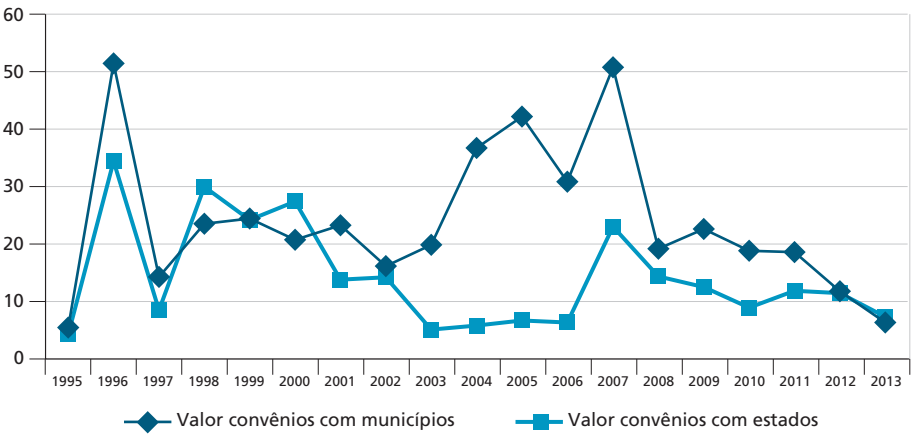


Fonte: Portal da Transparência (2014). Disponível em: <www.transparencia.gov.br>.
Elaboração dos autores.

Importante salientar que o número de convênios com os estados manteve-se em patamares similares[4] até 2013, quando também caíram significativamente, conforme demonstra o gráfico 3.

Observando agora os valores médios dos convênios, com valores atualizados para dezembro de 2013, percebe-se que, apesar de os convênios com estados apresentar números absolutos bem inferiores aos de convênios com municípios, os valores médios dos convênios são bem maiores, apresentando, inclusive, um distanciamento a partir de 2004.

GRÁFICO 4
Valores dos repasses médios anuais (1995-2013)
(Em R$ bilhões)



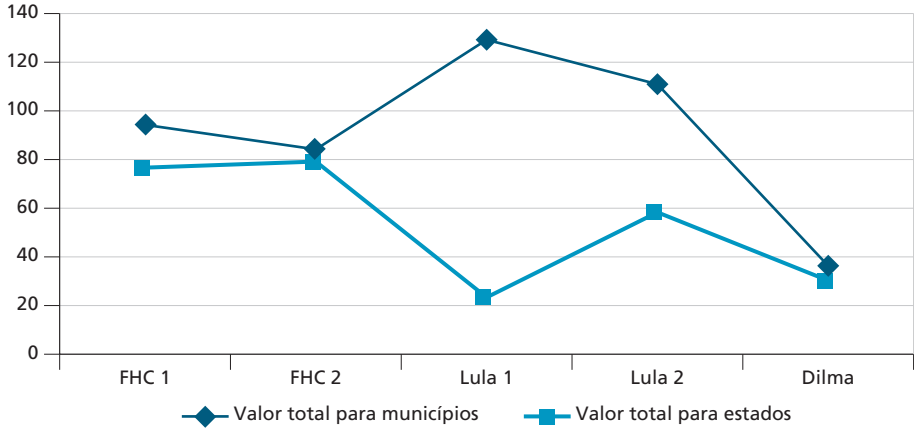
Fonte: Portal da Transparência (2014). Disponível em: <www.transparencia.gov.br>.
Elaboração dos autores.

O que os dados demonstram é que a queda sofrida nos convênios no governo Dilma reflete-se tanto no número de convênios realizados quanto nos montantes de recursos médios repassados anualmente, que caem para os menores patamares desde 1996. Somado a isso, o governo promove também uma aproximação das curvas dos estados com a dos municípios, que seguiam distantes entre si – apesar de uma tendência de diminuição da distância posterior ao primeiro mandato de Lula.

Analisando o valor total dos convênios por ano e o mandato presidencial, percebe-se claramente a mudança de padrão no governo Dilma, com uma queda significativa dos repasses para os municípios via transferências voluntárias. Ademais, percebe-se a mudança no padrão de relacionamento entre estados e municípios do primeiro para o segundo mandato do presidente Lula, que aproxima estados e municípios em relação ao montante de recursos recebidos.

4. Com exceção dos anos 2007 e 2008, com um número atípico de convênios do governo federal com os estados.

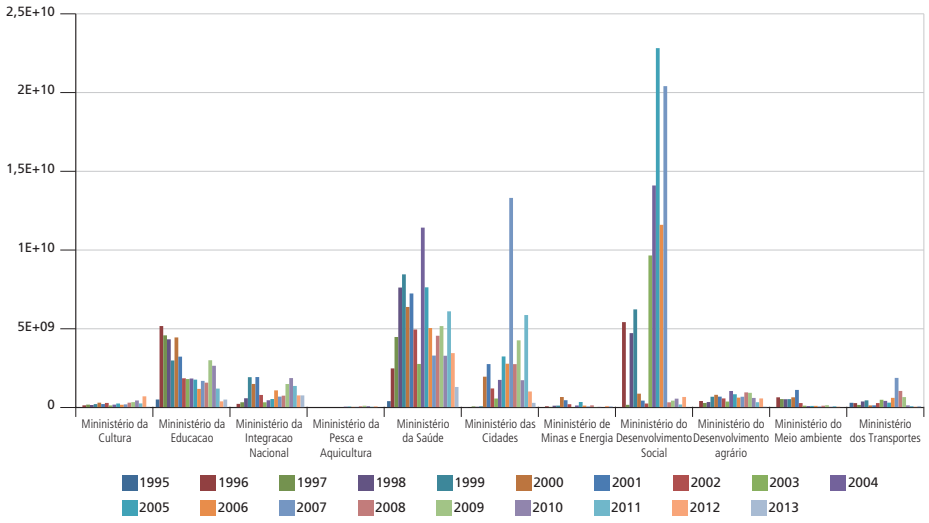
GRÁFICO 5
Valores dos repasses médios anuais, por mandato presidencial (1995-2013)
(Em R$)



Fonte: Portal da Transparência (2014). Disponível em: <www.transparencia.gov.br>.
Elaboração dos autores.

Para além da quantidade e do valor dos convênios por ano e por mandato presidencial, podemos analisar os repasses por convênio de acordo com o ministério de origem dos recursos. O gráfico 6 traz esses dados.

GRÁFICO 6
Convênios de acordo com o ministério de origem do recurso (1995-2013)
(Em R$ bilhões)



Fonte: Portal da Transparência (2014). Disponível em: <www.transparencia.gov.br>.
Elaboração dos autores.

Observando apenas os quatro principais ministérios da área social (Educação, Saúde, Cidades e Desenvolvimento Social), o que se pode perceber é que em todas as quatro áreas sociais o que houve foi uma diminuição dos convênios (quantidade e valor) no governo Dilma.

A partir dessa constatação empírica, não podemos inferir que houve uma diminuição dos recursos transferidos para estados e municípios, já que as transferências de recursos podem se dar de distintas maneiras, sendo o convênio apenas uma delas. Não argumentamos aqui, portanto, que se reduziu o número de repasses do governo federal para municípios, pois os repasses podem ter aumentado com outros meios de transferências que não analisamos no presente artigo. De qualquer forma, podemos afirmar, a partir destes dados, que, sendo os convênios um instrumento para repasse de recursos que serão utilizados conforme critérios pactuados entre demandante (ente subnacional) e demandado (governo federal), mas com prevalência deste último sobretudo na definição do gasto a ser realizado pelo primeiro, tem-se que a diminuição em sua utilização tem impacto sobre a dinâmica do federalismo brasileiro e suas relações intergovernamentais.

Como apontou Monteiro Neto (2014), analisando as relações federativas brasileiras,

> o governo central vem operando de modo crescente com um padrão de relações intergovernamentais que visa à descentralização da execução das políticas públicas – com destaque para as sociais (educação, saúde e transferência de renda para as famílias) –, porém deixa pouco espaço para que os governos subnacionais possam eles próprios desenhar e implementar suas próprias políticas (Monteiro Neto, 2014, p. 8).

Esse processo foi impulsionado na segunda metade dos anos 1990 por duas demandas: a de estabilização macroeconômica e a de consolidação do sistema de bem-estar social (Monteiro Neto, 2014).

Outro aspecto, ressaltado por André Borges (2013) ao analisar o impacto das políticas universalistas, é que "a menor autonomia dos municípios na implementação das políticas sociais federais reduz a possibilidade de utilização dos recursos para o atendimento de objetivos políticos das autoridades locais" (Borges, 2013, p. 137). Como afirma o autor, programas como, por exemplo, o PBF, que condicionam os municípios a executarem ações predeterminadas, regulamentadas e padronizadas pelo governo federal, que controlam rigorosamente a execução (neste caso, por exemplo, via Cadastro Único), geram um processo de esvaziamento político e administrativo dos governos descentralizados.

Importante salientar que os convênios não são o único – ou o *melhor* – instrumento de descentralização de recursos com garantia de autonomia decisória local. Não defendemos aqui que essa opção é melhor ou pior que outras formas

de descentralização de recursos. Não se trata de uma análise normativa desse instrumento, mas de uma constatação que traz efeitos para as relações federativas.

Esse processo também pode ser claramente constatado no caso de outros programas federais que mostram como tem sido a nova lógica de relação federativa adotada pelo governo federal recentemente. Um caso emblemático que exemplifica esta menor adoção de convênios em prol de outros instrumentos de repasse mais condicionadores da ação dos municípios é o programa Proinfância, que descreveremos a seguir para ilustrar o processo mais recente de recentralização argumentado neste artigo.

3.1 Um caso de restrição da autonomia de gasto e de contratos dos governos subnacionais: o programa Proinfância

O Proinfância foi criado em 2007, durante o governo Lula, com o objetivo de prestar assistência financeira aos municípios e ao Distrito Federal para a construção de creches e pré-escolas públicas, bem como para aquisição de equipamentos e mobiliários (Rezende, 2013). Vale ressaltar que a educação infantil é, segundo a CF/1988, competência dos municípios.

Quem operacionaliza o programa é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, a partir de 2007, passou a receber propostas de projetos de construção das prefeituras e, após analisá-las, celebrava convênios por meio dos quais se dava o repasse de recursos aos municípios para a construção das unidades de educação infantil pleiteadas. Em 2009, considerando a dificuldade dos municípios em elaborarem projetos arquitetônicos e pleitearem os recursos, o FNDE passou a disponibilizar dois projetos arquitetônicos padronizados para os municípios que, após selecionarem o tipo de construção, solicitavam adesão ao programa via estabelecimento de convênio.

Entre 2007 e 2011, foram conveniados 2.543 projetos de construção destas unidades em 2.328 municípios, dos quais apenas cerca de 40% foram efetivamente executados (Rezende, 2013).

Em 2011, já no primeiro ano do governo Dilma, o Proinfância entrou na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). Além de ganhar maior prioridade e um processo mais constante de monitoramento, o programa passou a ter suas regras de relação com municípios alteradas. Essas alterações foram criadas buscando melhorar a capacidade de execução do programa que era bastante prejudicada pelas dificuldades de execução dos próprios municípios. Nesse sentido, em 2011, foram abolidos os convênios e os recursos passaram a ser repassados de forma automática mediante a assinatura de um termo de compromisso para dar maior "facilidade e celeridade" aos processos (Rezende, 2013).

A partir de 2011, o fluxo passou a funcionar, de forma simplificada, da seguinte maneira: os municípios podem aderir ao programa selecionando uma das modalidades de construção: tipo A (projeto não padronizado) ou tipos B e C (projetos arquitetônicos padronizados e que correspondem a 90% das obras selecionadas), vinculados diretamente a uma planilha orçamentária padronizada pelo FNDE. Tudo é feito dentro do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), no qual o município coloca a solicitação e a foto do terreno onde o equipamento será construído.

O governo federal (FNDE) aprova a solicitação analisando o terreno e, após aprovação, os municípios com projetos contemplados assinam um termo de compromisso com o governo federal, a partir do qual os recursos serão repassados diretamente aos municípios sem a necessidade de elaboração de convênio. Todos os municípios que optarem por implantar um dos projetos já padronizados (90% deles) devem obrigatoriamente fazê-lo aderindo a uma ata de registro de preços já realizada pelo FNDE, de forma que a licitação já está previamente elaborada – nesta estão especificados: o valor a ser pago em cada ação contratada, a empresa que ganhou a licitação e a minuta do contrato a ser feito com a empresa. Segundo um gestor do FNDE entrevistado, "o governo federal entrega os recursos, o projeto e a licitação prontos para o município"; isto como forma de garantir uma produção em série por parte da indústria para a construção de unidades de educação infantil. Ademais, de acordo com o gestor, isto é uma maneira de melhorar a execução para que ela de fato aconteça, visto as dificuldades históricas dos municípios em termos de capacidades para implementação de políticas públicas.

Com essas novas regras, em menos de quatro anos foram contratadas cerca de 6.100 obras em 2.738 municípios, que ainda estão no período de construção acordado (até 720 dias), ou seja, houve uma multiplicação considerável da capacidade de execução com a extinção de convênios e adoção de outros instrumentos padronizados e que diminuem a ingerência dos municípios.

Vale salientar que esse mesmo padrão vem sendo adotado para uma série de outros programas: contratação de tecnologia da informação, aquisição de veículos de transporte escolar diário, construção de unidade básica de saúde etc. Não precisamos nos esforçar para compreender o problema da uniformização da política de educação básica nesse contexto, alterando significativamente a lógica da descentralização, que ressaltava, entre outras, as especificidades locais que só poderiam ser atendidas por meio de políticas descentralizadas. Como ressaltou o secretário de educação básica do Ministério da Educação (MEC):

> Em nível federal, a nossa incapacidade muitas vezes é um olhar sobre cada realidade individualizadamente; o Ministério da Educação, até por cuidar do Brasil inteiro, ele tem um olhar muitas vezes superficial, olhando o território todo como se fosse [...] único, como se fosse uniforme, e não é. O território é muito diverso e isso o

> Ministério da Educação precisa reconhecer: que tem que aceitar essa diversidade e atuar junto aos municípios com esse olhar para melhorar a capacidade do Ministério da Educação atender (Rezende, 2013).

O que Rezende (2013) não aponta, mas que ressaltamos aqui, ao trabalharmos com os distintos momentos do processo de recentralização da Federação brasileira, é que essa é uma opção dos distintos governos em âmbito federal, e não apenas uma decisão de um ministério específico. Ademais, as implicações dessas escolhas políticas vão além da influência que exercem sobre determinada área de política pública, mas alteram substancialmente a própria lógica federativa; como asseverou Lowi (1972).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos convênios aqui apresentada buscou qualificar a discussão sobre a recentralização da Federação brasileira, processo este já amplamente discutido pela ciência política brasileira e internacional (Almeida, 2005; Arretche, 2012; Rodden, 2005; Eaton e Dickovick, 2004; Dickovick, 2011), mas pouco esmiuçado.

Buscamos demonstrar que a chamada recentralização da autoridade decisória vem se intensificando ao longo dos anos, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1990, mas por meio de mecanismos distintos. Em um primeiro momento, verificou-se uma centralização dos desenhos de políticas públicas, que eram executados pelos governos subnacionais, por meio de transferências voluntárias, especialmente pelos repasses via convênios – para além dos repasses constitucionais.

No governo Dilma, no entanto, um novo mecanismo se inicia, por meio de uma centralização não apenas decisória, mas também de execução de algumas políticas, como é o caso da construção de creches, apresentado aqui como um exemplo do processo de recentralização da autonomia de gasto.

Como consequência, temos três resultados a serem considerados a partir desse processo de centralização. Em primeiro lugar, a análise dos convênios sugere que há movimentos diferentes acontecendo ao longo das últimas décadas e que se concretizam em como o governo federal estabelece suas relações voluntárias com estados e, sobretudo, municípios.

Em segundo lugar, a análise sugere que tem havido também mudanças significativas em como o nosso federalismo considera os governos estaduais e que papel lhes destina. Não é possível perceber uma atuação do governo federal no sentido de reforçar o papel dos governos estaduais nas relações verticais entre os entes da Federação, intensificando assim seu papel de intermediador da relação União-municípios. Contrariamente, há uma forte tendência de robustecimento da relação direta entre governo federal e governos municipais, desconsiderando o potencial articulador dos estados.

Em terceiro lugar, as análises sugerem que o grau de institucionalização das relações federativas está em constante alteração e são, portanto, menos estanques do que análises legalistas podem nos fazer crer. Enquanto os anos 1990 e o início dos anos 2000 experimentaram a construção de diversos sistemas de coordenação federativa (Lotta, Gonçalves e Bitelman, 2014) que institucionalizavam os repasses condicionados a determinadas políticas desenhadas em conjunto entre os entes federativos, nos últimos anos este movimento tem se arrefecido, demonstrando um menor grau de perenidade dos repasses. Sugere-se, enfim, que este processo tem sido acompanhado por um novo tipo de centralização, o qual se concretiza pelo gasto direto do governo federal em contraposição a repasses (tanto voluntários como constitucionais), alterando as relações intergovernamentais no Brasil.

Esses resultados demonstram que é possível esmiuçar o fenômeno que vem sendo chamado genericamente de *recentralização* da Federação brasileira, qualificando-o de maneira contextualizada, uma vez que este apresenta distintas formas e modelos de gestão de políticas públicas e, consequentemente, de relações federativas, ao longo dos diferentes governos – FHC, Lula ou Dilma.

Ademais, podemos afirmar que as relações intergovernamentais que se configuraram no Brasil recente tendem ao tipo denominado por Wright (1988) por "autoridade sobreposta", com a peculiaridade de apresentarem maior intersecção entre governo federal e governos municipais do que do primeiro com os estados. No caso brasileiro, conforme discutimos, é particular por ampliar significativamente a relação direta entre municípios e governo federal, diminuindo sobremaneira a participação dos governos estaduais naquelas políticas públicas vinculadas a esse padrão de relacionamento federativo.

Com isso, temos um processo de recentralização complexo e multifacetado, em que a relação União-municípios vem sendo pautada, mormente, pela disponibilização de modelos de políticas públicas *prontos e acabados*, estabelecidos pelo governo federal e sobre os quais os governos municipais têm pouca possibilidade de escolhas e/ou adequação às especificidades locais, conforme vimos no estudo de caso apresentado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012. v. 1.

BORGES, A. Eleições presidenciais, federalismo e políticas sociais. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

CATAIA, M. Federalismo brasileiro: as relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/Municípios). **Revista Geográfica de América Central**, Costa Rica, Número Especial, p. 1-16, 2011.

DICKOVICK, J. **Decentralization and recentralization in the developing world**: comparative studies from Africa and Latin America. University Park, 2011.

EATON, K; DICKOVICK, T. The politics of re-centralization in Argentina and Brazil. **Latin American Research Review**, v. 39, n. 1, p. 90-122, 2004.

GARMAN, C.; HAGGARD, S.; WILLIS, E. Fiscal decentralization: a political theory with Latin American cases. **World Politics**, v. 53, p. 205-36, 2001.

HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

LOPES, F.; BARONE, L. **As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais**: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011). Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1896)

LOTTA, G.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A Coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014.

LOWI, T. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4. p. 298-310, Jul./Aug.1972.

MARTINS, T. **Transferências voluntárias no Brasil**: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros. Brasília, 2010.

MELO, M. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 11-20, jul./set. 1996.

MONTEIRO NETO, A. **Federalismo sem pactuação**: governos estaduais na antessala da Federação. Brasília: Ipea, 2014. (Textos para Discussão, n. 1961).

OLIVEIRA, V. E. A Descentralização inconclusa: a Constituição de 1988 e as fases da descentralização da saúde no Brasil. *In*: DINIZ, S.; PRAÇA, S. (Org.). **20 Anos de Constituição**. São Paulo: Editora Paulus, 2008.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. **The Brazilian Federation**: facts, challenges and prospects. Palo Alto: Center for Research on Economic Policy and Policy Reform-Stanford University, 2002. (Working Paper n. 149).

REZENDE, L. M. **Monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)**: uma proposta metodológica. 2003. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

RODDEN, J. **Hamilton's paradox**: promise and perils of fiscal federalism. New York: Cambridge University Press, 2005.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, 2005.

WRIGHT, D. Federalism, intergovernamental relations, and intergovernmental management: the origins, emergence and maturation of three concepts. **Handbook of Public Administration**. New York: Marcel Dekker, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. S. **Entrevista concedida por Leonardo Milhomem Rezende para esta pesquisa**. Brasília, out. 2014.

Data da submissão: 18/11/2016
Primeira decisão editorial em: 18/5/2017
Última versão recebida em: 10/8/2017
Aprovação final em: 22/8/2017