

Título do capítulo	INTRODUÇÃO
Autores(as)	Luciana Jaccoud
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9/introducao

Título do livro	COORDENAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS
Organizadores(as)	Luciana Jaccoud
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	-
ISBN	978-65-5635-005-9
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

INTRODUÇÃO

Luciana Jaccoud

1 INTRODUÇÃO

O tema das relações intergovernamentais vem ganhando progressiva relevância no debate sobre as políticas públicas no Brasil e, em especial, sobre as ofertas no campo social. O contexto institucional para a produção de políticas sociais tornou-se mais complexo após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), resultado tanto do novo desenho federativo como da ampliação do compromisso do Estado com a redução da desigualdade social e territorial e a garantia de patamares mínimos de bem-estar. A maior participação dos governos locais na provisão de serviços sociais respondeu ao um modelo de descentralização que alçou os municípios ao status de ente federado e distribuiu competências aos três níveis de governo, mas acolhendo o princípio de responsabilidades compartilhadas para a oferta em um mesmo território. Contribuíram ainda para o progressivo destaque dado ao tema das relações intergovernamentais, as exigências crescentes de aprimoramento da gestão pública bem como o reconhecimento da importância dos serviços sociais para a qualidade de vida da população e para a redução da desigualdade, ambos centrais para o padrão e dinâmica do desenvolvimento econômico nacional.

A forma e os resultados da implementação descentralizada de políticas sociais vêm fomentando uma importante agenda de estudos. Como tem destacado a literatura sobre o tema, os riscos de fragmentação e de comportamentos federativos competitivos e predatórios que poderiam expandir-se a partir do modelo de descentralização adotado pela Constituição de 1988 foram, contudo, reduzidos, resultado dos esforços de coordenação intergovernamental realizados nas políticas sociais, a partir de meados dos anos 1990 até meados da década de 2010 (Arretche, 2004; 2010; Abrucio e Grin, 2015). A estrutura de incentivos e os instrumentos de coordenação mobilizados pelo nível federal atuaram como variáveis determinantes na descentralização, com impactos na forma da oferta e nos seus resultados, em que pese as características setoriais e as condições institucionais específicas a cada política (Gomes, 2009; Franzese e Abrucio, 2009; Arretche, 2012).

O progressivo engajamento dos níveis subnacionais na produção de políticas sociais não foi, assim, acompanhado pela retirada do governo federal. Ao contrário, a atuação desta esfera de governo foi crescente, buscando, em um primeiro momento, incentivar a descentralização com foco na municipalização da oferta dos serviços e, posteriormente, aprofundar a integração de esforços dos entes federados em torno

de objetivos comuns e estratégias partilhadas. Para impulsionar a expansão dos serviços sociais, a melhoria na gestão e a qualidade na prestação, diferentes recursos e instrumentos de coordenação intergovernamental foram adotados, com expressiva influência na agenda dos governos subnacionais e no processo de implementação das políticas sociais. Instrumentos fiscais, normativos, administrativos, políticos e informacionais ampliaram a coordenação vertical e ativaram novas formas de interação entre níveis de governo, influenciando as preferências dos entes subnacionais, repercutindo na produção de decisões e na implementação das políticas sociais, e alterando o perfil da ação pública e do Estado social brasileiro.

Os estudos sobre federalismo vêm revelando como a mobilização da autoridade normatizadora e financiadora da União nas políticas sociais fortaleceu sua capacidade de coordenação (Arretche, 2004; 2011; Vazquez, 2012; Machado, 2014). Os esforços de coordenação intergovernamental ativaram instrumentos, alterando as relações entre níveis de governo e os arranjos institucionais nas diferentes políticas. Além de instrumentos normativos e financeiros, um variado conjunto de instrumentos de coordenação, incluindo instâncias de negociação e decisão intergovernamental, pactuações nacionais sobre estratégias e prioridades, disseminação de formação, fluxos de informação e sistemas de monitoramento e controle, foi sendo adotado, modificando a dinâmica das interações intergovernamentais e a forma de produção das políticas sociais. Isto permitiu maior integração, ampliação da convergência na implementação e redução das incertezas quanto aos custos de execução, encurtando as desigualdades seja em gestão, financiamento e gasto, seja em disponibilidade das ofertas sociais e em seus resultados.

A questão dos instrumentos e arranjos institucionais mobilizados para a coordenação da política pública e alteração das relações intergovernamentais tornou-se, assim, tema central para a compreensão da configuração recente das políticas sociais no Brasil, e particularmente relevante para entender o período de expansão e estruturação que se estendeu entre a década de 1990 e meados dos anos dos 2010. Com o objetivo de aprofundar o conhecimento disponível sobre o tema, este livro reúne os primeiros resultados de um esforço de pesquisa realizado por pesquisadores da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. A pesquisa, realizada entre 2016 e 2018, buscou investigar a coordenação intergovernamental nas políticas de saúde, educação e assistência social, com ênfase na criação e atuação dos instrumentos de coordenação e sua interação com as conjunturas políticas e os contextos e trajetórias institucionais, bem como com os atores e seus interesses.

Entre os pressupostos da pesquisa destaca-se o reconhecimento de que, nas políticas sociais brasileiras: *i*) a trajetória, a distribuição de responsabilidades, a disponibilidade de recursos e as capacidades institucionais dos entes federados influenciam, em cada política, a escolha e a adesão aos instrumentos de coordenação;

ii) as preferências políticas do nível central de governo sobre objetivos, desenhos de ofertas e estratégias da política setorial afetam a mobilização de recursos e escolha de instrumentos de coordenação; *iii*) as preferências políticas dos níveis subnacionais afetam as estratégias de adesão e as respostas aos instrumentos de coordenação; *iv*) a alta desigualdade territorial e social amplia a demanda por coordenação intergovernamental e interfere na dinâmica de articulação intergovernamental.

Cabe também ressaltar que, concentrando o estudo sobre os instrumentos de coordenação intergovernamental, considerou-se que eles: *i*) impactam diferentemente, em forma e intensidade, o comportamento dos entes subnacionais; *ii*) interagem com distintos interesses políticos e institucionais e com características socioterritoriais (porte, região e capacidade fiscal e administrativa) dos entes subnacionais; *iii*) intervêm na dinâmica da desigualdade social e territorial, influenciando e sendo por eles influenciados; e *iv*) engendram reações nos entes subnacionais que, em face aos diferentes instrumentos mobilizados, acionam estratégias particulares de adesão, adaptação e/ou esquivança.

Para avançar nesse campo de investigação, algumas escolhas metodológicas foram realizadas. Sobre os casos estudados, a opção por analisar as políticas públicas de saúde, educação e assistência social relaciona-se a suas características comuns: definidas pela Constituição Federal como políticas nacionais ancoradas em direitos sociais, pressupõem universalização de acesso e uniformidade em patamares significativos de ofertas. O exercício da coordenação federativa exercida pela União a partir da segunda metade da década de 1990 favoreceu a estruturação de arranjos de gestão em um contexto de compartilhamento de responsabilidades, maior centralização decisória e execução descentralizada. Os esforços de coordenação intergovernamental fizeram-se presentes nestas políticas por meio de iniciativas e instrumentos visando favorecer a responsabilização pela oferta e a convergência na produção dos serviços e seus resultados. Ao mesmo tempo, a diversidade na trajetória da descentralização, na distribuição de responsabilidades e na disponibilização de recursos financeiros próprios e de capacidades institucionais por nível de governo influenciaram as distintas experiências de coordenação vertical e as relações intergovernamentais naquelas políticas.

Um segundo passo foi distinguir coordenação de cooperação intergovernamental. Aceitando a diferenciação acolhida por Souza (2018), considerou-se que enquanto a cooperação implicaria um padrão voluntário e discricionário de interação intergovernamental, coordenação seria decorrente de um esforço intencional do nível central de governo visando influir no comportamento dos níveis subnacionais, de modo a produzir um padrão alinhado de execução da política pública. A coordenação pressupõe, assim, a mobilização de instrumentos favoráveis, em algum nível, à centralização decisória e à articulação intergovernamental política e gerencial.

Uma terceira escolha diz respeito ao uso dos instrumentos de coordenação como a principal categoria de análise para investigar os processos de coordenação intergovernamental. Foram identificados tipos específicos de instrumentos mobilizados pelo governo federal para promover alinhamento e integração entre os distintos níveis de governo. De um lado, instrumentos de cunho normativo e financeiros. De outro, com características menos coercitivas, instrumentos relativos a pactos intergovernamentais, informação e monitoramento, além de organismos voltados ao diálogo e à deliberação intergovernamental. Em alguns casos, os instrumentos foram estudados separadamente, considerando a sua trajetória específica; em outros, reconhecendo o caráter multinstrumental da coordenação intergovernamental, os instrumentos foram analisados em conjunto, observando-se a sua interação em uma única política ou programa social.

No desenho da pesquisa, privilegiou-se o exame das dinâmicas de implementação dos instrumentos, bem como sua influência nas relações intergovernamentais. Não se pretendeu realizar um balanço dos instrumentos de coordenação intergovernamentais utilizados, mas, a partir de casos selecionados, analisar o contexto de escolha e operação de determinados instrumentos, suas características e repercussão sobre os modos de interação entre os três níveis de governo, bem como sobre o arranjo de implementação. Por fim, no tema das relações intergovernamentais, aprofundou-se a investigação de forma a conhecer melhor as tensões, conflitos e alternativas de adesão e esquivamento mobilizadas em face da atuação dos instrumentos de coordenação. Neste sentido, a investigação procurou avançar na identificação dos dilemas relacionados ao posicionamento e aos interesses dos governos subnacionais na produção de políticas sociais.

Cabe ainda ressaltar que a relevância do tema da coordenação também reflete o reconhecimento de que a expansão e o fortalecimento das políticas de proteção social são imprescindíveis para o enfrentamento dos problemas colocados pela desigualdade social e territorial, bem como para atender as exigências do desenvolvimento. De um lado, a coordenação intergovernamental voltada à redução das diferenças territoriais mostra-se estratégica para o arranjo federativo brasileiro. Como lembra Arretche (2010), o Brasil é historicamente dividido entre jurisdições pobres e ricas, de modo que garantir o equilíbrio entre as regiões e enfrentar a desigualdade territorial é tema central para o Estado e o federalismo brasileiro. De outro lado, entendendo que as desigualdades sociais dizem respeito não apenas àqueles com menor acesso a direitos e oportunidades, mas a toda a sociedade, e considerando que seu efeito é deletério à dinâmica social e econômica brasileira, as análises sobre a qualificação na prestação e nos resultados de serviços sociais merecem amplo destaque nos estudos sobre políticas públicas.

O tema da coordenação intergovernamental ganha ainda maior relevância em contexto de austeridade, quando a prioridade dada ao controle e redução dos gastos sociais tende a ampliar os riscos relacionados às estratégias de fuga de responsabilidades e ao enfraquecimento de compromissos intergovernamentais. O impacto pode ser deletério sobre a capacidade de execução de política social, favorecendo maiores desigualdades de gasto, de oferta e de resultados, com potencial de aprofundamento da desigualdade social e territorial. Os resultados da pesquisa que ora se apresentam podem contribuir para qualificar o entendimento sobre os mecanismos institucionais responsáveis pelos avanços observados na produção e nos resultados das políticas sociais nas últimas décadas, bem como auxiliar no debate sobre sua trajetória futura.

2 SOBRE A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E SEUS INSTRUMENTOS

A coordenação vem se impondo como tema relevante na análise de relações intergovernamentais. Em livro recente sobre o tema, Souza (2018) afirma que, no âmbito das políticas públicas, a ação de coordenação é dotada de intencionalidade e construída visando a convergência para o atingimento dos objetivos de um grupo. Quando vertical, atuando “entre organizações e atores políticos e burocráticos que compõem (...) diferentes níveis de governo” (Souza, 2018, p. 17), a coordenação em políticas públicas detém maiores custos em países federativos, seja para a formulação, seja para a implementação. Este mesmo sentido vem sendo acolhido por outros autores dedicados ao tema da coordenação da ação pública. Para Alexander (1993), a coordenação interorganizacional se define como a atividade deliberada, visando concertar decisões e ações de suas subunidades ou organizações constituintes por meio da mobilização de estruturas (formais ou informais) e ferramentas (regras e procedimentos para a ação e a interação). Analisando a coordenação na ação de governo, Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) associam a coordenação à mobilização de instrumentos (entendidos como atividades ou estruturas específicas) que, acionando diferentes recursos, promovem o alinhamento entre organizações do setor público visando a execução de tarefas ou o direcionamento de esforços.

Refletindo sobre a relação entre níveis de governo em contextos federativos, os trabalhos de Wright (1988) e Elazar (1987) marcaram este debate ao destacar, a partir de perspectivas distintas, a importância do tema da coordenação na configuração dos arranjos institucionais para a produção de políticas públicas. Elazar (1987) desenvolveu um modelo matricial e policêntrico de relações intergovernamentais, ancorado na combinação entre autonomia e interdependência característico dos países federados. Entendendo o arranjo decisório no federalismo como de compartilhamento de decisões e responsabilidades, o autor enfatiza a exigência de cooperação intergovernamental, não excluindo a centralização como produto dos interesses em disputa ou a coordenação como resposta à sobreposição.

Para Wright (1988), os arranjos de coordenação intergovernamental podem ser classificados em três diferentes modelos associados à padrões de autoridade hierárquicos, autônomos ou sobrepostos. O último modelo seria predominante na execução de políticas públicas que envolvem mais de um nível de governo, restringindo o poder disponível em cada esfera, ampliando a interdependência e mobilizando a negociação e a barganha.

Pierson (1995) introduz elementos relevantes ao debate ao enfatizar os problemas da competição entre os níveis de governo no arranjo federativo. Analisando os dilemas provocados no processo de formulação em contexto de compartilhamento decisório, destaca o risco de ampliação das ineficiências seja pelo enrijecimento da política ou pela tendência a um *mínimo denominador comum*. A busca por *rotas de fuga* e esquivamento de responsabilidades também se faz presente nos arranjos coordenados de políticas públicas. Pierson enfatiza ainda que a tendência do federalismo à fragmentação institucional, aguçada pela competição horizontal, impulsiona esforços de coordenação vertical não apenas por demanda do governo federal, mas também dos entes subnacionais, em resposta às desigualdades fiscais ou em prol de medidas de cunho redistributivo.

A literatura institucionalista também promoveu avanços no estudo dos instrumentos de políticas públicas na coordenação intergovernamental, superando uma abordagem marcadamente funcionalista, na qual os instrumentos, em especial aqueles associados à ação de legislar, taxar, informar ou controlar, eram entendidos como respostas técnicas a problemas gerenciais. O trabalho de Hall (1993) deu novo impulso aos estudos sobre o tema, associando as mudanças nas políticas públicas não apenas à adoção de novos paradigmas, mas à transformação de seus instrumentos. Estes deixaram de ser vistos como variáveis independentes a serem analisados estritamente a partir de seus atributos específicos. Associados a valores, regras e procedimentos que modulam o comportamento e as interações das organizações e dos atores, os instrumentos passaram a ser considerados como aparatos institucionais para a estruturação da ação coletiva na produção de políticas públicas (Hood, 2007; Lascoumes e Simard, 2011). Eles modificam preferências, instituem redes e influenciam representações, além de estabilizarem e constrangerem relações institucionais, incluindo as intergovernamentais (Hood, 1983; 2007; Lascoumes e Le Galès, 2012).

Os instrumentos podem ser integrados a distintos arranjos institucionais, nos quais a descentralização e o compartilhamento de atribuições tomam diferentes formas. O modelo de responsabilidades sobrepostas entre os níveis de governo, que tem sido observado como predominante na experiência internacional em implementação de políticas sociais (Rodden, 2005; Agranoff, 2007) pode, assim,

assentar-se em diferentes tipos de compartilhamento de responsabilidades e de transferência de autoridade. A alocação de dimensões distintas de autoridade entre esferas de governo permite que, mesmo em estados federativos, a descentralização da execução seja combinada com a centralização da autoridade decisória (Arretche, 2004; Falletti, 2005; Obinger, Leibfried e Castles, 2005). Acolhendo a distinção conceitual entre a autoridade decisória e a autoridade na execução das políticas (Arretche, 2012), amplia-se a possibilidade de diferenciar os recursos mobilizados pelos entes federados e as trajetórias de desenvolvimento de coordenação intergovernamental em políticas públicas e seus instrumentos.

Esse acúmulo de conhecimento, produzido tanto em torno do tema dos instrumentos de políticas públicas quanto sobre a descentralização e as relações federativas nas políticas sociais, permite e instiga o prosseguimento das investigações sobre experiências de coordenação intergovernamental. Como amplamente destacado pela literatura, dispositivos legais e mesmo constitucionais não determinam a forma que as interações intergovernamentais assumem ao longo do tempo (Wright, 1988; Obinger, Leibfried e Castles, 2005; Rodden, 2005; Arretche, 2011). A produção da coordenação intergovernamental depende da distribuição da autoridade entre níveis de governo, do projeto de Estado incorporado pelo modelo de descentralização, e do legado institucional das iniciativas setoriais. Depende ainda, substancialmente, dos instrumentos mobilizados pelo governo central para influenciar as decisões dos níveis subnacionais, produzir alinhamento, convergir interpretações, dotar de credibilidade as estratégias propostas e reduzir o custo da implementação de modo a produzir políticas públicas de escopo nacional.

3 SOBRE AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE

A expansão das ofertas em políticas sociais foi uma das mais significativas alterações no Estado brasileiro ao longo das últimas três décadas, com repercussões relevantes para a sociedade em sua dinâmica de desigualdade social e territorial, e implicações para as relações intergovernamentais e a dinâmica federativa nacional. Contornando tendências dispersivas que pareciam emergir do novo arranjo federativo, do sistema fiscal assentado em ampla descentralização de receitas, e do sistema partidário altamente fragmentado, o governo federal pôde concentrar autoridade decisória nas políticas sociais. Ele mobilizou recursos institucionais para limitar a autonomia decisória dos governos subnacionais em questões tributárias, bem como na definição de patamares e de prioridades do gasto público (Arretche, 2004). O governo federal pôde ainda mobilizar autoridade normativa para regular políticas sociais, mesmo que em intensidade variada, e alocar recursos fiscais que, transferidos na forma de incentivos financeiros, atuaram na indução de preferências e decisões dos governos subnacionais (Arretche, 2010; Vazquez, 2014).

Neste contexto, a institucionalidade das políticas sociais sofreu expressivas mudanças. A criação dos chamados sistemas únicos nas políticas de saúde e de assistência social foi acompanhada, na política de educação, por esforços em favor da integração entre níveis de governo. O fortalecimento da gestão e das ofertas públicas, observado até meados dos anos 2010, resultou dos novos arranjos institucionais onde a coordenação intergovernamental avançou baseada em forte regulação nacional, incentivos financeiros federais e parâmetros nacionais de oferta. A afirmação do poder decisório do governo federal foi acompanhada pela mobilização do diálogo federativo e pela adesão subnacional a objetivos, estratégias, padrões e métricas referentes à oferta e garantias de acesso, e incluindo progressivamente aspectos referentes à resolutividade da ação pública. O andamento da pauta da coordenação intergovernamental foi impulsionado pela agenda das desigualdades inter e intrarregionais, que tensionaram o diálogo e as negociações federativas e impactaram na engenharia de financiamento, na regulação de serviços públicos e seus parâmetros nacionais para a oferta e resultados.

A análise de três políticas sociais – saúde, assistência social e educação – proposta neste livro permitirá avaliar as inovações institucionais voltadas à coordenação intergovernamental e ao aprimoramento de suas estruturas de gestão e de oferta de serviços. Em seus respectivos âmbitos, e considerando as diferenças em trajetórias, cabe aprofundar a investigação sobre as relações federativas e as estratégias de articulação e integração entre os níveis de governo, com ênfase nos instrumentos de coordenação e seus impactos. Distintos arranjos de financiamento assentam aquelas políticas, permitindo que o gasto federal constranja e influencie de forma diferenciada os entes subnacionais. Enquanto nos casos da educação fundamental e da assistência social, o governo federal dispõe apenas de recursos discricionários para influir no desenho da política, no caso da saúde os recursos federais são de alocação obrigatória. Por sua vez, se os esforços de coordenação intergovernamental na educação e na saúde encontram os estados e municípios com disponibilidade de recursos próprios, decorrente das vinculações orçamentárias para estas políticas, o mesmo não ocorre na assistência social, onde os entes subnacionais não são submetidos a nenhuma obrigação de gasto mínimo.

Os contextos institucionais distintos também se expressam na variação dos objetivos, do volume e da forma de repasse dos recursos alocados pelo governo central como incentivos financeiros e contrapartidas federais aos gastos dos entes subnacionais. No caso da educação, a autonomia de estados e municípios no financiamento e na gestão das redes próprias de ensino é expressiva e marca as relações intergovernamentais nesta política. O governo federal contribui de forma quase residual aos fundos estaduais que mobilizam os recursos para as vagas estaduais e municipais em cada Unidade da Federação (UF). Paralelamente, a autoridade normativa da União na política se encontra limitada pelo reconhecimento consti-

tucional da autonomia dos sistemas municipais e estaduais de educação. Em que pese a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n. 14/1996, determinando a responsabilidade da União na coordenação da Política Nacional de Educação, bem como da EC n. 59 de 2009, que dispôs sobre o sistema nacional de educação, os recursos do governo federal para produzir convergência permaneceram circunscritos e os instrumentos de coordenação, para além das alterações legais de abrangência nacional, mantiveram-se restritos ao planejamento, a pactos intergovernamentais e a sistemas de informação e monitoramento.

Nos casos da saúde e da assistência social, a implantação de sistemas de políticas públicas visou a expansão de ofertas por todos os municípios em um contexto de grande desigualdade de cobertura e de capacidades administrativas. Os sistemas únicos da saúde e da assistência social – SUS e Suas – foram instituídos na forma de arranjos institucionais que visam a padronização e integração das ações em âmbito nacional. Acolhem normas operacionais básicas (NOBs) e normas específicas que regulam os diversos serviços sob responsabilidade da política. Parte significativa do financiamento federal para os serviços foi efetivada por meio de transferências condicionadas à adesão dos entes subnacionais a objetivos nacionais estabelecidos. Os sistemas únicos adotam instâncias decisórias intergovernamentais, que progressivamente ampliaram a sua participação nas decisões relacionadas à política. As comissões intergestores tripartite (CITs) congregam de gestores dos três níveis de governo; as comissões intergestores bipartite (CIBs) congregam gestores dos níveis estadual e municipal; e no caso da política de saúde, as comissões intergestores regionais (CIRs) contam com a participação de gestores de regiões de saúde, agregando conjuntos de municípios nos estados.

Marcadas por diferentes trajetórias e distintas características relacionadas à distribuição de autonomia, recursos e responsabilidades, essas três políticas oferecem, assim, um contexto privilegiado para aprofundar a investigação em torno dos instrumentos mobilizados (comuns ou específicos) para promover coordenação intergovernamental. Alterando preferências, impulsionando alinhamento e produzindo convergência em estratégias e mesmo em resultados, os esforços de coordenação realizados no período em foco mostraram ser capazes de, ao menos parcialmente, reduzir tendências dispersivas e contornar riscos de abstenção, fragmentação ou competição entre entes no mesmo nível e em níveis e distintos de governo. Os esforços de coordenação também revelaram os limites dos instrumentos operados em face a metas fixadas, a características socioterritoriais e a contextos políticos e institucionais. A análise daquelas experiências pode aportar ensinamentos sobre os diferentes instrumentos, suas características operacionais, contexto de escolha e repercussão nas relações intergovernamentais e na produção das políticas.

4 O CONTEXTO E OS PROBLEMAS DA PESQUISA

A pesquisa que dá suporte aos capítulos e estudos apresentados neste volume mobilizou um conjunto de pesquisadores da Disoc do Ipea entre os anos de 2016 e 2018 com o objetivo de investigar a coordenação intergovernamental nas políticas de saúde, educação e assistência social, com ênfase no estudo dos seus instrumentos. Em que pese a já extensa literatura nacional em torno do tema da descentralização e da coordenação, ainda são escassas as pesquisas empíricas sobre instrumentos de coordenação considerando suas diferenças e influências nas relações intergovernamentais e na produção das políticas sociais.

No escopo desta pesquisa, buscou-se aprofundar o conhecimento sobre cinco modalidades de instrumentos de coordenação intergovernamental: *i*) financeiros, abrangendo repasses, vinculações de recursos e incentivos financeiros; *ii*) normativos, relativos a regras de funcionamento da política; *iii*) organizacionais, referentes a estruturas ou fóruns de negociação e/ou decisão coletiva; *iv*) gerenciais, tais como pactos e planos intergovernamentais e medidas voltadas ao fortalecimento da capacidade administrativa e gestão; e *v*) informacionais, incluindo dinâmicas comunicacionais, alinhamento de conteúdo e capacitação de gestores e burocracias. Cabe, contudo, resgatar aqui o alerta de Agranoff (2007) sobre a dificuldade de operar classificações de instrumentos que, atravessando categorias, frequentemente podem ser associados a mais de uma modalidade. Importa, assim, esclarecer que a pesquisa não teve objetivo classificatório ou avaliativo. A identificação das modalidades de instrumentos teve sobretudo objetivo metodológico, ajudando a diferenciar as características dos dispositivos e recursos mobilizados, bem como apoiar o mapeamento de experiências e a investigação de um conjunto amplo e variado de mecanismos atuantes na implementação das políticas sociais.

Para analisar os instrumentos que deram corpo ao esforço de coordenação intergovernamental naquelas políticas sociais, optou-se por realizar pesquisa de cunho qualitativo. Tal opção metodológica respondeu à intenção de investigar o processo de formulação e, sobretudo, de implementação, considerando a operacionalização dos instrumentos de coordenação, suas características específicas e impactos na produção da política pública. O estudo qualitativo também permitiu acompanhar processos decisórios, distinguir dinâmicas variadas nas relações intergovernamentais, bem como revelar motivações e valores que atravessam tais interações. A identificação de fatores causais que expliquem o processo de implementação e o desempenho dos governos subnacionais é dificultada pelo volume e diversidade de fatores e atores envolvidos. O objetivo da pesquisa foi, assim, eminentemente exploratório, em que pesem as inferências causais que puderam ser produzidas.

A pesquisa abarcou levantamento de dados junto a atores e instâncias nos níveis federal, estadual e municipal. Entre 2016 e 2017 foi realizada pesquisa de

campo em cinco estados – Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Sul –, selecionados segundo estes critérios: *i*) representatividade regional; *ii*) estados com grande quantidade de municípios (Minas Gerais e Bahia); *iii*) boa experiência de gestão e coordenação intergovernamental (Ceará); *iv*) dificuldades de gestão e coordenação intergovernamental (Pará); *v*) histórico de organização municipalista (Rio Grande do Sul).

A pesquisa envolveu a coleta de dados por entrevistas e observações diretas de reuniões de comissões intergestores nos níveis federal e estadual, além de documentos de origens diferentes: fontes legislativas, produções normativas do Poder Executivo nos três níveis de governo, além de resoluções, atas e resumos de reuniões de comissões intergestores. A elaboração de instrumentos de campo – roteiros de entrevistas e memórias –, bem como a coleta de documentação atendeu ao objetivo de estudar a implementação dos cinco tipos de instrumentos selecionados. Fez-se também uso da sistematização de dados sobre os resultados da implementação, produzidos e disponibilizados por meio de sistemas de monitoramento operados por órgãos públicos federais, estaduais ou municipais.

Procurou-se recuperar a trajetória da coordenação intergovernamental tendo por eixo os seus instrumentos, e observando seis aspectos: *i*) trajetória da descentralização e responsabilidades federativas na política setorial; *ii*) trajetória da coordenação federativa, objetivos e instrumentos mobilizados; *iii*) processo de adesão de estados e municípios; *iv*) processo de implementação dos instrumentos de coordenação; *v*) dinâmica das relações intergovernamentais, abarcando também as estratégias de esquiva ou *blame avoidance*; e *vi*) influência destes instrumentos na gestão local da política e na oferta dos serviços.

Para a investigação sobre a CIT e CIB, foram considerados os seguintes tópicos: conteúdo das negociações intergovernamentais internas e externas àquelas comissões; institucionalidade e funcionamento das CITs e CIBs, incluindo os temas da construção e composição da pauta, representação dos entes, processo deliberativo e efetividade das pactuações. No caso da educação, observou-se a inexistência de instâncias de pactuação intergovernamental em nível estadual. No nível federal, a Instância Permanente de Negociação Federativa foi criada apenas em 2016, tendo realizado, até o fim de 2018, uma única reunião. Assim, a pesquisa procurou identificar organismos que, nas secretarias estaduais de educação e no Ministério da Educação, assumiam a função de favorecer o diálogo e as relações intergovernamentais, além de dedicar-se à análise da proposta de criação de instâncias federativas no contexto do Sistema Nacional de Educação (SNE) e sua avaliação pelos atores nos diversos níveis de governo.

As entrevistas, total de 83, foram realizadas entre 2016 e 2018,¹ com apoio de roteiros parcialmente estruturados, deixando margem para a exploração de temas com adição de questões que não haviam sido previamente identificadas. As entrevistas partiram de perguntas descritivas para alcançar perguntas causais, em que o entrevistado era convidado a apresentar sua visão sobre as motivações e os impactos. Os entrevistados, em um total de 97,² acumulavam, em sua grande maioria, experiência em gestão; mas quatro dentre eles haviam atuado exclusivamente como membros de conselhos estaduais e municipais de educação. Os entrevistados, em seu maior número (52), ocuparam cargos de secretários nacionais, estaduais e/ou municipais. Um segundo grupo de entrevistados é composto por ocupantes de cargos na gestão (33) e técnicos (5), entre os quais sete secretários executivos de CIT e CIBs e assessores de colegiados de gestores estaduais e municipais. Incluem-se ainda entre os entrevistados quatro conselheiros e três pesquisadores.³ Em todos os casos, foi garantido o anonimato da fonte.

Os entrevistados foram selecionados por participarem ou terem participado na última década da CIT ou das comissões intergestores, ou por integrarem (ou terem integrado na última década) colegiados de gestores estaduais ou municipais. No caso da educação, a pesquisa ouviu ainda membro de conselhos estaduais e municipais de educação, dado que a função regulatória sob responsabilidade destes espaços deliberativos inclui normativas e orientações com impacto na gestão e nas relações intergovernamentais. As entrevistas alcançaram ainda pesquisadores que acompanhavam de perto a atuação das comissões intergestores nacionais e o Conselho Nacional de Educação (CNE). Assim, fazendo uso de entrevistas semiestruturadas, foram ouvidos: *i*) membros das CIT e CIBs da saúde e da assistência social; *ii*) membros da direção de colegiados de gestores estaduais e municipais da política de educação, saúde e da assistência social; *iii*) participantes das equipes federal, estaduais e municipais responsáveis pela gestão das políticas públicas de saúde, assistência social e educação; *iv*) outros atores de referência na área.

Sobre a abrangência territorial das entrevistas, 24% foram nacionais e as demais realizadas nos estados da Bahia (8%), do Ceará (13%), de Minas Gerais (16%), do Pará (11%) e do Rio Grande do Sul (20%).⁴ Sobre a distribuição de entrevistas

1. As entrevistas na área da assistência social se realizaram entre 2016 e 2017; na saúde e na educação, se estenderam até 2018.

2. O apêndice, ao fim do volume, sistematiza as informações sobre entrevistas e entrevistados. Alguns casos, não previstos pelos pesquisadores, mobilizaram dois ou mais respondentes, elevando o total de entrevistados a 97. Desta forma, o número de entrevistas e de entrevistados difere, como também pode ser observado nas tabelas e quadro que compõem o apêndice.

3. A tabela A.3, no apêndice, apresenta os cargos ocupados pelos entrevistados por níveis de governo. Alguns entrevistados ocuparam mais de um cargo em mais de um nível de gestão, como mostra o quadro A.1, no apêndice.

4. Cabe citar que, além desses estados, foram realizadas entrevistas com gestores de Goiás, São Paulo e Rio de Janeiro, participantes de instâncias colegiadas intergestores ou entidades representativas de gestores municipais e estaduais nas políticas de educação e saúde, totalizando 8% das entrevistas. Sobre a distribuição dos entrevistados por estado e por área setorial, ver tabela A.2, no apêndice.

por política, a área de educação contou com maior número de entrevistas (40%), sendo seguida pela política de assistência social (30%) e da saúde (29%).⁵ Sobre o perfil dos entrevistados por nível de governo, a maior parte havia atuado na gestão municipal (43), seguido por participação nas esferas estadual (32) e nacional (22).⁶

Observações diretas foram realizadas em reuniões das CITs e das CIBs nos estados pesquisados, além de reuniões e/ou encontros de colegiados de gestores municipais das políticas de saúde (Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde - Conasems, e Conselhos de Secretarias Municipais de Saúde - Cosems), assistência social (Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - Congemas, e Colegiados Estaduais de Gestores Municipais de Assistência Social - Coegemas) e educação (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime e Undimes estaduais). Um total de 24 reuniões de instâncias colegiadas foram acompanhadas pelos pesquisadores, na qualidade de observador autorizado. Todas as reuniões foram registradas em memórias de campo, contendo informações objetivas sobre a atividade e sua pauta, bem como sobre situações contextuais.

Dados quantitativos também foram acionados em alguns estudos apresentados neste volume. Associação entre instrumentos de coordenação e trajetórias de indicadores nacionais de desempenho foram mobilizados, como no caso do capítulo de Licio e Pontes sobre o papel dos estados na gestão do ensino fundamental, e do estudo de Leandro sobre os pactos de gestão na assistência social. Esforços importantes de organização e extração de base de dados sobre financiamento e gasto foram realizados nos capítulos de Paiva, Gonzalez e Benevides, e de Paiva, Mesquita e Jaccoud, visando avaliar a trajetória do gasto federal e os instrumentos financeiros operados respectivamente no SUS e Suas, e sua influência sobre os gastos estaduais e municipais. Alguns capítulos fizeram uso de pesquisas qualitativas adicionais. Foi o caso do estudo de Licio sobre a coordenação intersetorial no Programa Bolsa Família; de Licio, Bartholo, Campos Filho e Passos sobre a coordenação federativa na política de superação da miséria; e de Jaccoud sobre o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família.

5 SOBRE A ESTRUTURA DO LIVRO

Os estudos reunidos neste livro buscam contribuir com elementos empíricos e analíticos para o debate sobre a dinâmica da coordenação intergovernamental nas políticas sociais brasileiras, abordadas pela ótica dos seus diferentes instrumentos. Assentados em ampla pesquisa, as análises aqui apresentadas visam ampliar o conhecimento sobre os distintos tipos de instrumentos mobilizados nos esforços

5. Houve ainda uma entrevista na área do planejamento. Sobre a distribuição absoluta e relativa das entrevistas por política, ver tabela A.1, no apêndice.

6. A distribuição dos cargos ocupados pelos entrevistados por nível de governo e por política setorial está apresentada nas tabelas A.3 e A.4 do apêndice.

setoriais de coordenação, trazendo novos insumos para as reflexões sobre as mudanças que marcaram a trajetória das políticas sociais brasileiras entre a década de 1990 e meados dos anos 2010. Pretendem ainda instigar o debate sobre alternativas e estratégias para o aperfeiçoamento das políticas públicas, tendo em vista os problemas colocados pela desigualdade social e territorial, bem como as exigências para um desenvolvimento socialmente inclusivo.

As três partes do livro respondem aos principais achados empíricos, enfatizando respectivamente *i*) a diversidade dos arranjos de coordenação; *ii*) os instrumentos de coordenação intergovernamental; e *iii*) a coordenação intergovernamental na perspectiva dos entes subnacionais.

A primeira seção é composta por quatro capítulos. O capítulo 1, *Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais*, de autoria de Luciana Jaccoud, realiza uma sistematização de estudos sobre o tema da coordenação intergovernamental, seus diversos arranjos e seus instrumentos no contexto do debate sobre federalismo e descentralização. O capítulo retoma a literatura sobre coordenação, enfatizando diferentes perspectivas analíticas sobre instrumentos, incluindo esforços de classificação e debate sobre os dilemas da coordenação intergovernamental.

Os capítulos seguintes procuram analisar a experiência da coordenação vertical nos sistemas nacionais de saúde, educação e assistência social. Assim, capítulo 2, *Autonomia, integralidade e desafios de coordenação no SUS*, de Luciana Jaccoud e Fabiola Sulpino Vieira, discute a trajetória de descentralização da política de saúde ao longo das últimas três décadas, recuperando o debate em torno da autonomia federativa e as progressivas tensões que vêm acompanhando os esforços de coordenação intergovernamental por parte da União. O capítulo 3, de autoria de Marta Wendel Abramo e Elaine Cristina Licio, é dedicado ao *Papel da União na coordenação federativa da política de educação básica*. Nele discutem-se os desafios da coordenação federativa em uma política assentada na coexistência de sistemas de ensino estaduais e municipais, independentes e marcados por trajetória de precária integração. As autoras revelam uma progressiva ampliação dos instrumentos de coordenação intergovernamental operados pela União, a despeito das limitações normativas e financeiras do governo federal no âmbito da educação básica. Por fim, no capítulo 4, *Implementação e coordenação intergovernamental na política de assistência social*, Luciana Jaccoud, Ana Cleusa Mesquita, Elaine Cristina Licio e José Geraldo Leandro fazem um balanço da trajetória do Sistema Único de Assistência Social, mostrando que sua emergência e consolidação foram reflexo direto da inflexão no papel do governo federal na coordenação intergovernamental. Ampliando o uso de instrumentos de coordenação, incluindo sucessivos esforços para melhor definir as responsabilidades entre os entes federados, a União buscou responder a fragmentação que caracterizava a atuação governamental nesta política

promovendo a expansão e induzindo a maior uniformidade das ofertas públicas e seus resultados.

Esses quatro capítulos iniciais trazem contribuições ao estudo das recentes experiências de coordenação intergovernamental analisando a mudança no papel coordenador do nível central de governo. Nos casos das três políticas nacionais, descontinuidade, abstenções, fragmentação e competição federativa foram enfrentados com arranjos de coordenação intergovernamental que favorecem a ação conjunta em torno de determinados objetivos, com reflexos positivos na expansão e redução da desigualdade nas ofertas. Influenciando as preferências dos entes subnacionais e repercutindo na produção de decisões e na implementação das políticas sociais, os esforços de coordenação foram capazes de alterar o perfil da ação pública e do Estado social brasileiro. As trajetórias distintas relevam, contudo, não apenas diferenças em termos de trajetórias setoriais e de interesses políticos e institucionais, mas também tensões crescentes, na medida em que se ampliam as demandas de alinhamento nos arranjos coordenados de políticas públicas.

A segunda parte do livro mobiliza estudos de caso dedicados a examinar com mais detalhe a atuação de diferentes instrumentos de coordenação intergovernamental nas políticas setoriais específicas. São analisados os instrumentos financeiros para os casos da saúde e da educação, os instrumentos de pactuação, para os casos da saúde e da assistência social, as instâncias de pactuação para os casos da assistência social e da educação, além de um olhar sobre a interação de instrumentos de coordenação no caso do Programa Bolsa Família (PBF).

Dedicando-se ao estudo dos instrumentos financeiros de coordenação, os capítulos 5 e 6 se voltam às experiências do SUS e do Suas. *O capítulo 5, de autoria de Andrea Barreto de Paiva, Roberto González e Rodrigo Benevides*, sobre o SUS, analisa tanto a relevância do mecanismo de vinculação de recursos quanto da modalidade das transferências condicionadas. Em sua contribuição, os autores mostram, entretanto, que o peso das estratégias de indução e seus impactos variam em uma mesma política. As transferências federais aos estados e municípios estiveram apenas parcialmente vinculadas a programas específicos, além de manterem comportamentos bastante distintos na atenção básica e na média e alta complexidade. Apontam ainda a articulação dos instrumentos financeiros de coordenação no SUS com instrumentos não financeiros, em especial, associados ao planejamento e à gestão, e exploram os impactos recíprocos entre eles. Prosseguindo na análise dos instrumentos financeiros de coordenação, no capítulo 6, Ana Cleusa S. Mesquita, Andrea Barreto de Paiva e Luciana Jaccoud se dedicam a analisar a experiência do Suas. As autoras traçam o quadro de mudanças no padrão de financiamento federal para a política de assistência social, bem como no gasto das esferas subnacionais na política de assistência social, provendo um panorama sobre como se estrutura

o cofinanciamento no Suas. O capítulo identifica expressiva desigualdade no engajamento dos níveis de governo no cofinanciamento da política. Também destaca a relevância da articulação entre os incentivos financeiros e outros instrumentos de coordenação federativa de natureza não financeira, seja potencializando, seja enfraquecendo a capacidade de coordenação e indução.

O segundo mecanismo estudado nesta seção é o da pactuação intergovernamental, mecanismos de natureza não financeira voltados para as prioridades sobre gestão, estratégias de oferta e/ou resultados. A mobilização de pactos entre gestores foi recorrente tanto no âmbito do SUS como do Suas, assentada na ideia de que a coordenação pode se alicerçar em cooperação estabelecida por meio de parceria regulada por um acordo formal entre governos que partilhem responsabilidades em um mesmo território. Os capítulos 7 e 8 são dedicados à análise de experiências do pacto pela saúde, de autoria de Luciana Jaccoud e Aérica Meneses, e dos pactos de aprimoramento da gestão no Suas, de autoria de José Geraldo Leandro. Os estudos demonstram as diferentes reações de estados e municípios com relação ao processo de pactuação, aos compromissos firmados e as suas estratégias de implementação. A pouca efetividade nas respostas estaduais é identificada nos dois casos, revelando que interesses desiguais atravessam os níveis subnacionais de governo na gestão de programas e de redes de serviços, com impactos na forma de operacionalizar os acordos e a gestão compartilhada da política pública. Esses autores destacam também, como em outros capítulos deste volume, que os instrumentos de coordenação intergovernamental se articulam com os projetos políticos em torno da responsabilidade protetiva do Estado e do seu papel redistributivo.

As instâncias intergestores são o terceiro mecanismo de coordenação intergovernamental estudado, e são abordadas nos capítulos 9 e 10, que se dedicam à análise das políticas de assistência social e educação. O capítulo de autoria de Luciana Jaccoud, Aérica Meneses e Carolina Stuchi, *Coordenação intergovernamental e comissões intergestores no Suas*, demonstra que as comissões intergestores tripartite e bipartites atuam não apenas como espaços relevantes de articulação intergovernamental e produção de decisão, mas também exercem um papel estratégico na construção de alinhamento e de ampliação da legitimidade dos objetivos da política e de seus instrumentos de coordenação. O capítulo de Elaine Cristina Licio e Pedro Pontes, intitulado *A agenda do Sistema Nacional de Educação e suas instâncias de pactuação: uma análise das propostas*, traz uma contribuição importante ao debate sobre sistemas de políticas sociais no Brasil ao analisar a trajetória de debates que, desde a década de 1930, se organiza em torno da demanda de instituição de um Sistema Nacional de Educação. Presente em todos os momentos relevantes de reforma da política educacional, o tema reaparece em 2009 com a inclusão do SNE no texto constitucional, sendo reforçado com a aprovação do *Plano Nacional de Educação* (PNE) de 2014. O estudo de Licio e Pontes se debruça sobre cinco

propostas do sistema nacional, formuladas entre 2014 e 2016, e mapeiam os pontos de consenso e dissenso entre elas, com ênfase no tema da instalação de instâncias de pactuação intergovernamentais.

O capítulo 11, último desta seção, *Coordenação do Bolsa Família nos sistemas de políticas públicas: uma análise sobre os instrumentos mobilizados*, é de autoria de Elaine Cristina Licio, e versa sobre a interface do Programa Bolsa Família com os sistemas de políticas de saúde, educação e assistência social. A experiência do PBF é rica em aprendizados institucionais, ao mobilizar distintos mecanismos de coordenação visando tanto a dimensão intersetorial como a federativa. A autora conclui com dois achados relevantes: as políticas analisadas efetivamente conseguiram inserir o programa nos mecanismos setoriais de coordenação federativa, ao mesmo tempo que a coordenação do PBF, por meio de instrumentos de coordenação próprios, foi capaz de provocar mudanças importantes no arranjo institucional daquelas políticas, com impacto no atendimento do público do PBF e no monitoramento do seu acesso aos serviços sociais.

A terceira seção do livro reúne três estudos que enfatizam a atuação dos níveis subnacionais em trajetórias de coordenação intergovernamental. O capítulo 12, de Elaine Cristina Licio e Pedro Pontes, avança na investigação sobre o papel dos governos estaduais na coordenação da política pública. Com o título *Papel dos governos estaduais no ensino fundamental: coordenação intergovernamental importa?*, este trabalho revela que a coordenação estadual pode ser um fator relevante para a redução das desigualdades e a melhoria dos resultados educacionais. Os dados analisados mostram que a coordenação realizada pelo nível estadual faz diferença, em especial nos estados em que tenha havido um amplo processo de municipalização das matrículas e que possuam baixos indicadores de desempenho.

O capítulo 13, intitulado *Coordenação federativa para superação da miséria: as pactuações estaduais com o Programa Bolsa Família*, é de autoria de Elaine Cristina Licio, Letícia Bartholo, Antônio Claret Campos Filho e Luana Passos, e analisa os acordos de cooperação técnica assinados entre a União e os governos estaduais. Tais instrumentos de coordenação visavam nacionalizar a agenda de combate à pobreza e promover a articulação intergovernamental nas ações de transferência de renda. Entre os limites observados, verificaram que as dificuldades se referem tanto às exigências relacionadas à agenda de redução da desigualdade quanto a um quadro de baixos estímulos à adesão estadual, agravados pela ausência de definição das responsabilidades federativas no caso da agenda de combate à pobreza e pelo ambiente de volatilidade e competição política.

O capítulo 14, *Coordenação intergovernamental e territórios no Suas*, de Luciana Jaccoud, encerra esta seção estudando a experiência de coordenação intergovernamental do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif),

integrante da política de assistência social. Em que pese a forte influência da regulação nacional, observou-se a operação de ações de coordenação exercida pelos níveis estadual e municipal. Contudo, tanto seus objetivos como os instrumentos mobilizados podem variar consideravelmente, produzindo adaptações e, em alguns casos, consolidando estratégias de evasão em face do repertório de ações propostos pelo governo federal. O estudo evidencia ainda que o problema da coordenação não é indiferente à diversidade social e às distintas dimensões de vulnerabilidade imbrincadas ao território.

6 ANALISANDO A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E SEUS INSTRUMENTOS NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

Os instrumentos de coordenação intergovernamental operam como processos contínuos, articulando os níveis de governo ao longo do tempo, alterando preferências, dotando de maior estabilidade e previsibilidade os comportamentos institucionais e as relações entre os atores, e conectando suas burocracias. Contudo, tais instrumentos raramente operam sozinhos, sendo relevante reconhecer o esforço de combinação e interação entre eles. No caso dos estudos aqui apresentados, alguns se concentram em um único tipo de instrumento, analisado a partir de sua trajetória específica. Este foi o caso do capítulo 8, de Leandro, que se dedicou à experiência de pactuação na assistência social. Contudo, mesmo voltado ao estudo de um tipo de instrumento de coordenação intergovernamental, Leandro observou a interação do instrumento com outros operando na mesma política. Esta conexão foi igualmente tratada nos estudos de Paiva, Gonzalez e Benevides e de Paiva, Mesquita e Jaccoud, sobre os instrumentos de coordenação financeira na assistência social e na saúde, bem como no capítulo sobre o pacto da saúde, de autoria de Jaccoud e Meneses. Por sua vez, considerando que a coordenação intergovernamental opera majoritariamente a partir de uma composição variada de instrumentos, esforços analíticos foram mobilizados com o objetivo de compreender a atuação articulada, observando-se a interação dos instrumentos em uma única política, programa ou serviço. São os casos dos capítulos de Abramo e Licio sobre os esforços de coordenação da União na educação básica, de Licio sobre a coordenação do Programa Bolsa Família nos sistemas de políticas sociais, e de Jaccoud no caso do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família do Suas.

A pesquisa também partiu da hipótese de que os instrumentos de coordenação intergovernamental impactam diferentemente estados e municípios, em função das atribuições normativas e interesses territoriais e políticos diferenciados. Considerou-se ainda o alerta de Falleti (2010) sobre a ampla gama de atores políticos cujos interesses perpassam os processos de descentralização. Atendo-se ao poder executivo, pode-se identificar ao menos três grupos de atores. No primeiro deles, as autoridades eleitas nos três níveis de governo: presidente da República, governadores e prefeitos, e as

entidades representativas destes últimos. No segundo, os gestores das políticas públicas: ministros, secretários estaduais e municipais, e suas associações representativas. Por fim, categoriais profissionais e administrativas que compõem o grupo de burocratas nos diversos níveis de governo com papel na gestão, formulação e implementação das políticas públicas. A pesquisa acompanhou a atuação do segundo grupo, como também se deteve em analisar a presença e influência das burocracias formuladoras e implementadoras dos três níveis de governo nos processos de coordenação intergovernamental. Observou-se ainda que as preferências podem ser expressivamente distintas entre os dois primeiros grupos de atores políticos, como mostram as várias situações em que as divergências entre associações de secretários municipais e associações de prefeitos ficam expressas.

Como revela o capítulo elaborado por Jaccoud, Meneses e Stuchi sobre os colegiados de gestores da assistência social (capítulo 9), atores municipais são diferentemente afetados pelo processo de descentralização coordenada da política. Enquanto os secretários municipais fortalecem-se, inclusive no que se refere a sua organização por meio dos colegiados estaduais e nacionais de gestores, prefeitos tendem a perder incidência e autoridade decisória, constrangidos pela regulação nacional crescente. O avanço da coordenação intergovernamental afeta, assim, o equilíbrio de poder tanto entre níveis de governo como internamente, em cada nível, resultado da regulação nacional e do tipo de atores que o processo de coordenação empodera ao longo do caminho (Falletti, 2010). Este tema é ainda abordado em outros estudos apresentados neste volume, como nos capítulos 4, de Jaccoud, Mesquita, Leandro e Licio, para o caso da assistência social; 7, de Jaccoud e Meneses, para o caso da saúde; 8, de autoria de Leandro, também para o caso da assistência social; e 10, de Licio e Pontes, para o caso da educação.

As relações entre categorias profissionais e a regulação e operacionalização dos instrumentos de coordenação intergovernamental não foram objeto direto de investigação, contudo algumas hipóteses puderam ser levantadas para inspirar futuras agendas de pesquisa. Licio e Pontes (capítulo 10), estudando o debate em torno da criação do Sistema Nacional de Educação, identificam a forte presença de atores sociais, seja por meio dos conselhos de educação, seja por meio de organizações representativas de trabalhadores da educação. No caso do Pacto da Saúde, estudado por Jaccoud e Meneses no capítulo 7, foi possível identificar a presença indireta dos médicos, mas também de ofertadores privados de saúde e de planos de saúde, na dinâmica de pactuação intergovernamental e na implementação de instrumentos gerenciais e financeiros de coordenação e seus resultados.

O conjunto de estudos aqui reunidos revela que o processo de coordenação vertical compreende uma variedade de esforços e instrumentos, incluindo movimentos específicos da União em direção aos estados e destes em direção aos municípios. O Programa Bolsa Família oferece um interessante caso de coordenação

federal voltado à mobilização dos estados para a adesão a uma agenda nacional. O capítulo 13, de Licio, Bartholo, Campos Filho e Passos, se debruça sobre esta experiência e seus efeitos. Em que pese a incipiência nas experiências estaduais de coordenação nas políticas sociais, elas vêm crescendo, com destaque na educação (Segatto e Abrucio, 2016). Este tema foi tratado no capítulo 12, de autoria de Licio e Pontes, instigados pela variedade de arranjos de oferta e de coordenação na educação fundamental e seus possíveis impactos no desempenho dos alunos, bem como no capítulo 14, de Luciana Jaccoud, sobre o Paif.

As políticas nacionais organizadas como sistemas e implementadas a partir da coordenação do nível central demonstram efetiva capacidade de influenciar as decisões de prioridades e gasto dos governos subnacionais. Contudo, o engajamento não é a única estratégia adotada por estados e municípios. Os estudos reunidos neste volume identificaram comportamentos variados, que vão do pleno alinhamento, passando pela adesão limitada, interação restrita sem monitoramento, desenvolvimento de agenda própria com ajustes até a evasão total (Agranoff, 2007). A pesquisa revelou ainda que as respostas são diversas e diferenciadas nos dois níveis subnacionais, seja em relação a um mesmo instrumento ou a um conjunto de instrumentos de coordenação. A atratividade dos incentivos ou impacto da coerção se revela mais efetivo junto aos governos locais. A adesão dos estados para além do formalismo da concertação parece depender de diferentes fatores, com destaque para o tamanho da rede de serviços que operam diretamente, a autonomia financeira com relação aos recursos federais, o perfil e a influência decisória de suas burocracias, e a dinâmica de competição política em relação à coalisão predominante no nível federal. Vários dos capítulos referentes às políticas de saúde, educação e assistência social trazem elementos empíricos que dão sustentação a esta tese. A participação dos estados nas instâncias de pactuação pode acomodar estes entes subnacionais na política pública, ajudando a reduzir as incertezas, mas não necessariamente produzindo colaboração e participação. É o que demonstram, por exemplo, os estudos sobre o Suas neste volume ao analisar os arranjos de financiamento e os instrumentos não financeiros de coordenação, nos quais a estratégia combinada de negociação com evasão emerge como comportamento padrão dos estados diante dos esforços de coordenação mobilizados em sua direção.

Em um contexto de expressivas assimetrias entre níveis de governo e no âmbito de cada um deles, a influência dos instrumentos de coordenação pode ser bastante diferenciada. Como mostram os estudos de Jaccoud e Meneses sobre o pacto da saúde (capítulo 7), ou de Licio, Bartholo, Campos Filho e Passos, sobre a integração a favor da agenda de combate à extrema pobreza (capítulo 13), nem sempre os entes que detêm mais recursos e capacidades institucionais para a produção das políticas são os mais aderentes aos esforços de articulação, os atores ativos nas instâncias de pactuação intergestores ou os mais suscetíveis a reagir positivamente aos recursos

mobilizados pelos instrumentos de coordenação intergovernamentais. Ao contrário, para atores políticos e burocráticos que contam com menos capacidades estatais para a produção de políticas públicas, os instrumentos de coordenação intergovernamental podem fornecer ou potencializar recursos financeiros, políticos, operativos e informacionais relevantes, gerando adesão e reduzindo o antagonismo, como no caso do Suas, analisado por Jaccoud, Mesquita, Leandro e Licio no capítulo 4.

Cabem ainda dois comentários sobre descentralização, em torno de temas que também organizaram hipóteses nesta agenda de pesquisa. Definindo a descentralização como um arranjo de distribuição de autoridade – seja política, fiscal ou administrativa – em favor dos níveis subnacionais, a literatura sobre o tema enfatiza a diversidade de desenhos institucionais que podem decorrer da múltipla combinação de alocação de recursos e responsabilidades entre esferas de governo (Costa-Font e Greer, 2013). As alterações nesta trajetória dependem de negociações que repercutem um projeto político de reforma do Estado. Em outras palavras, o conteúdo de um processo de descentralização é diretamente influenciado pelo tipo de Estado que se procura alcançar (Faletti, 2005). Da mesma forma, projetos políticos de reforma do Estado impulsionam transformações na dinâmica da intervenção pública geral e/ou setorial, com impacto tanto nos objetivos setorialmente determinados como nos instrumentos mobilizados no âmbito da coordenação intergovernamental (Hall, 1993; Peters, 2004; Hood, 2007; Le Galès, 2010). Este tema é explorado em vários dos estudos apresentados neste volume, e tratado de forma mais detalhada no capítulo 2, de Jaccoud e Vieira, sobre o debate recente a respeito da coordenação no SUS.

Por fim, cabe lembrar que a descentralização operada em contexto de desigualdade é um fator favorável a promoção da coordenação intergovernamental, respondendo a pressões por níveis comuns ou similares de provisão de serviços públicos. As políticas descentralizadas podem ampliar as desigualdades inter e intrarregionais, inclusive como decorrência das diferenças em capacidade de gasto e em capacidades administrativas. Em face a um horizonte normativo sinalizador de convergência de oferta, acesso e resultados associados aos direitos sociais, a descentralização pode contradizer as consignas de universalidade e uniformidade em ofertas, tendendo a ampliar a desigualdade entre os resultados das políticas sociais produzidas no território nacional. As demandas territoriais por mais coordenação podem ocorrer (Pierson, 1995; Banting, 2006), como identificado em nossa pesquisa nas três políticas sociais estudadas. Após 2016, contudo, a prioridade dada à redução do gasto social impulsionou a retirada da União do pacto federativo que sustentou a trajetória de fortalecimento institucional das políticas sociais. A ampliação de disputas orçamentárias e a fragilização de estratégias de integração e coordenação intergovernamental, bem como de seus instrumentos, trazem risco de reversão à trajetória de convergir ofertas e acesso às políticas sociais em nível nacional.

REFERÊNCIAS

- AGRANOFF, R. Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems. *In*: PAGANO, M.; LEONARDI, R. **The dynamics of federalism in national and supranational political systems**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007.
- ALEXANDER, E. R. Interorganizational coordination: theory and practice. **Journal of Planning Literature**, v. 7, n. 4, p. 328-343, 1993.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- _____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- _____. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. 3. ed. São Paulo: Fapesp; Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- _____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. [s.l.]: Editora Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, M.; VAZQUES, D.; GOMES, S. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. *In*: ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 145-171.
- ABRUCIO, F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, F.; GRIN, E. From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 2., 2015, Catholic University, Milan. **Anais...** Milan: [s.n.], 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2JLnnv6>>.
- BANTING, K. G. Social citizenship and federalism: is a federal welfare state a contradiction in terms?. *In*: GREER, S. (Ed.). **Territory, democracy and justice**. London: Palgrave Macmillan, 2006. p. 44-66.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management**. London; New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- COSTA-FONT, J.; GREER, S. L. (Eds.). **Federalism and decentralization in european health and social care**. London: Palgrave Macmillan, 2013. p. 1-9.
- ELAZAR, D. **Exploring Federalism**. Alabama: University of Alabama Press, 1987.

FALLETI, T. G. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005.

_____. **Decentralization and subnational politics in Latin America**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2010.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *In*: ROCHA, M. (Org.). **Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais**. Brasília: Enap, 2009.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

HALL, P. A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative politics**, p. 275-296, 1993.

HOOD, C. **The tools of government**. London: Macmillan, 1983.

_____. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades. **Governance: an international journal of policy, administration, and institutions**, v. 20, n. 1, p. 127-144, Jan. 2007.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012.

LASCOUMES, P.; SIMARD, L. L'action publique au prisme de ses instruments. **Revue française de science politique**, v. 61, n. 1, p. 5-22, 2011.

LE GALÈS, P. Policy instruments and governance. *In*: BEVIR, M. (Ed.). **Handbook of Governance**. California: Sage, 2010.

MACHADO, J. A. Padrões de indução de políticas sociais por meio de transferências intergovernamentais condicionadas. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 22, n. 1, p. 191-218, 2014.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. (Eds.). **Federalism and the welfare state: new world and European experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PETERS, G. **The search for coordination and coherence in public policy: return to the center?** Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2004.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 449-478, Oct. 1995.

_____. The new politics of the welfare state. **World politics**, v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996. Disponível em: <<https://bit.ly/2PRipRn>>.

PIRES, R.; LOPEZ, F.; SILVA, F. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. *In*: **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

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

SEGATTO, C.; ABRUCIO, F. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 411-429, 2016.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, p. 431-442, 2002.

_____. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

VAZQUEZ, D. **Execução local sob regulação federal: impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros**. São Paulo: Fapesp; Annablume, 2012.

WRIGHT, D. S. **Understanding intergovernmental relations**. California: Wadsworth Publishing Company, 1988 [1978].