

RELATÓRIO I
GOVERNANÇA CLIMÁTICA POR INTEIRO



SISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Lições para a governança climática

TALANOIA
políticas climáticas

APOIADOR



REALIZAÇÃO



PARCEIRO



EXPEDIENTE

INSTITUTO TALANOA

EQUIPE TÉCNICA

Ester Athanásio, Liuca Yonaha, Marta Salomon, Natalie Unterstell,
Taciana Stec e Wendell Andrade

DESIGN E INFOGRAFIA

Marco Vergotti

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

CENTRO DE ESTUDOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO

PESQUISA E REDAÇÃO

Fernando Luiz Abrucio, Eduardo Grin e Ana Luiza Medeiros

**Citação Sugerida: TALANOA, 2025.
SISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
LIÇÕES PARA A GOVERNANÇA CLIMÁTICA.
Instituto Talanoa, 2025. 60 páginas.**

APRESENTAÇÃO

Este documento é parte de uma coletânea de quatro volumes que traz o diagnóstico da governança climática brasileira, do histórico de políticas ambientais às inspirações em sistemas das políticas públicas de setores como Saúde e Educação, passando por modelos federativos internacionais e, finalmente, consolidando um conjunto de propostas para uma governança climática colaborativa e multinível, que responda aos desafios do Brasil frente à emergência climática. Elaborado e revisado por um corpo técnico formado por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas e especialistas do Instituto Talanoa, o presente material é fruto de um trabalho extenso de pesquisa e deliberação coordenado pelo think tank e tem por objetivo inspirar a formulação de políticas públicas que consolidem a governança climática do país, de forma colaborativa, em um sistema nacional, federativo e multinível, orientado pela missão de colocar o Brasil na vanguarda da transição energética ainda nesta década. O percurso metodológico da pesquisa incluiu uma série de entrevistas para contemplar as diversas perspectivas técnicas sobre o tema. As entrevistas foram realizadas online por meio de um questionário semiestruturado.

RESUMO

O presente relatório irá analisar o desenvolvimento das principais características dos sistemas nacionais de políticas públicas, mostrando seus sucessos, desafios e peculiaridades, com o intuito de trazer lições para se pensar a governança climática, especialmente em sua feição federativa, mas também no plano multinível. Para tanto, o relatório é dividido em cinco partes. Na primeira, define-se, sinteticamente, o conceito de governança, com ênfase em sua dimensão colaborativa, necessária para se pensar mecanismos de integração, articulação e criação de consensos de longo prazo, aspectos centrais para enfrentar os enormes desafios climáticos. Na segunda parte, mostra-se como o federalismo se tornou a coluna vertebral das políticas públicas, acoplado, mesmo que ainda de forma complementar, a um modelo de participação da sociedade junto aos setores governamentais. Na terceira, apresenta-se o modelo de Sistema Nacional de Políticas Públicas, realçando suas características principais. Na quarta parte, são analisadas, em particular, as políticas sociais que montaram os principais Sistemas Nacionais de Políticas Públicas, em particular Saúde, Assistência Social, Segurança Pública, Recursos Hídricos e Educação, sendo que as duas primeiras tiveram maior institucionalização na implantação de uma lógica sistêmica, embora o modelo de financiamento da política educacional seja o mais bem sucedido. Por fim, são discutidas as principais lições derivadas da análise dos sistemas nacionais de políticas públicas, buscando já fazer a ponte para o próximo relatório, relativo à trajetória recente do federalismo ambiental brasileiro, mais especificamente no âmbito climático.

1 O Conceito de Governança e sua utilidade para problemas complexos

O conceito de governança no campo das políticas públicas tem suas origens na discussão sobre problemas complexos que exigem três elementos: uma forte articulação entre atores heterogêneos (estatais e não-estatais), mecanismos que aumentem a efetividade na relação entre os processos decisórios e a implementação, especialmente quando integra diversos setores, além de um formato que construa constantemente a legitimidade e a sustentabilidade intertemporal da política pública (Duit E Lof, 2015; Peters, 2012; 2017; Termeer, Dewulf, Breeman e Stiller, 2013; Head e Alford, 2013).

Principalmente a partir da segunda metade do século XIX e por boa parte do século XX, os Estados nacionais funcionavam segundo uma burocracia meritocrática que buscava comandar verticalmente, de forma hierárquica por comando e controle, o processo de políticas públicas, especialmente por meio de um estruturas setorialmente organizadas. Além disso, havia uma maior separação entre o aparato burocrático, a política e a sociedade, bem como uma maior centralização territorial do poder.

Obviamente que esse modelo típico ideal, desenhado inicialmente por Max Weber, nem sempre funcionava exatamente como se propugnava, gerando contradições e conflitos desde as origens (Abrucio & Loureiro, 2018). Ademais, o chamado modelo burocrático weberiano era ausente ou incompleto nos países menos desenvolvidos política e eco-

nomicamente. Nestes casos, prevalecia uma versão mais clientelista que dificultava a consolidação dos direitos dos cidadãos, a profissionalização das políticas públicas, o controle dos governos e os melhores resultados das ações governamentais. Embora tenha havido reformas burocráticas importantes no Brasil desde 1930 (Marenco, 2022; Abrucio, Pedrotti & Pó, 2010), o modelo patrimonialista foi hegemônico no Estado brasileiro em quase todo o século XX – e ainda tem impacto sobre o país, mesmo após as reformas derivadas da Constituição de 1988.

A partir da década de 1970, a literatura de políticas públicas mostrou que os problemas públicos estavam ficando cada vez mais complexos, levando-se em conta, resumidamente, as seguintes mudanças:

- A As burocracias precisam ter outros tipos de competência que não só a técnica, incluindo a capacidade de diálogo, negociação e produção de compromissos públicos de longo prazo com os políticos e com a sociedade;**
- B O ciclo de políticas públicas não é visto mais de forma linear e exige uma contínua retroalimentação e articulação, especialmente entre formulação, implementação e avaliação;**
- C A sociedade participa cada vez mais de várias partes do ciclo das políticas públicas, e os governos precisam ser mais transparentes e ter maior grau de *accountability*;**

D Cada vez mais problemas exigem uma resposta intersetorial, com a articulação de vários setores em torno de um problema, e por vezes transversal, incluindo um tema na lógica de várias áreas;

E A articulação com atores e organizações internacionais ganha cada vez mais relevância na resolução de problemas que não são meramente nacionais;

F A territorialidade interna também exige novos formatos de descentralização, cooperação e coordenação entre os níveis de governo, além de se levar em conta as especificidades de cada território – o que será fundamental para a questão climática, como veremos depois;

G Ganham força novos modelos de gestão, tanto orientados por resultados como por estratégias colaborativas, compatibilizando a lógica das metas com os processos dialógicos, ao que se somam instrumentos de planejamento de longo prazo combinados com inovações organizacionais e tecnológicas. Os chamados modelos híbridos de gestão pública são os que mais se adequam à resolução de problemas complexos.

Para lidar com essa complexidade, o conceito que tem sido mobilizado no debate sobre políticas públicas é o de go-

vernança, e a maior parte dos modelos de governança segue uma linha colaborativa (DIN et al., 2023; Bichr, Brettas e Canato, 2017). Para Ansell e Gash (2007), a governança colaborativa deve ser entendida como um arranjo em que as instituições públicas, nacionais e subnacionais (e por vezes os organismos multilaterais), e os atores sociais (por vezes incluindo os internacionais) participam do processo de tomada de decisão coletiva. Isso se dá por meio de mecanismos formais, sejam de debate ou deliberativos, com orientação para construir uma colaboração a mais consensual possível, de modo a ter um circuito de políticas públicas que seja mais efetivo – o que passa pela construção da agenda, formulação e desenho das ações governamentais, implementação, avaliação, aprendizado e aperfeiçoamento contínuo.

A governança colaborativa é, ao mesmo tempo, um processo institucional e de construção de relações sociais, orientando pelas ideias de articulação de atores e integração dos instrumentos de gestão e políticas públicas. Neste modelo, é preciso desenvolver, continuamente, visões compartilhadas e uma identidade colaborativa (DIN et al., 2023; Ansell e Gash, 2007). Por fim, segundo Ansell e Gash (2007), não há um modelo único de governança colaborativa, mas uma grande variedade, que se vincula tanto ao contexto de cada país, como também às características específicas do problema ou política pública em questão.

Governança colaborativa tem a ver com a coordenação entre atores públicos, sociais e privados quando a solução para problemas não é possível de ser encontrada individualmente (Choi e Moynihan 2019).

Ela depende da tomada de decisão e gestão coletiva de políticas públicas por meio de atores que buscam implementar ações que não poderiam ser realizadas de outra forma (Emerson, Nabatchi e Balogh 2012). Além disso, é necessário entender quais incentivos são centrais para avaliar o desempenho da governança colaborativa (Ran e Qi 2018; Costumato 2021). Nesse caso, três componentes podem influenciar a governança colaborativa: dinâmica colaborativa, ações colaborativas de saída e resultados colaborativos (Emerson, Nabatchi e Balogh 2012).

A governança colaborativa contribui para gerar resultados sociais (Provan, Huang e Milward 2009), especialmente quando se enfrenta problemas complexos e incertos, mesmo que a mensuração dos resultados das políticas seja uma questão desafiadora. Ainda assim, é possível mensurar os resultados de duas maneiras: a) comparando o desempenho da governança colaborativa com organizações que não se alinham com esse modelo para enfrentar o mesmo problema; b) avaliando se a governança colaborativa tem impacto na construção de resiliência – adaptação, inovação, aprendizagem organizacional – para enfrentar questões complexas. A dinâmica, as ações e os resultados colaborativos dependem do desenho da governança e a gestão das tensões são fatores essenciais para avaliar seu impacto e eficácia (Kenis e Provan 2009).

Abrucio, Segatto e Marques (2022) destacam três elementos que podem ser considerados basilares na composição da governança colaborativa. O primeiro deles é a adoção de uma visão sistêmica, isto é, de articulação dos vá-

rios elementos de uma política pública, evitando uma visão fragmentadora. O segundo é a estruturação da governança de forma que todos os atores – setoriais, federativos, governamentais, extra governamentais e por vezes internacionais – possam participar da maneira mais simétrica possível, construindo uma identidade coletiva na qual os eventuais conflitos não se transformem em impeditivo ao diálogo e à procura de compromissos entre posições distintas. E, por fim, nunca se pode esquecer que o objetivo das formas de governança colaborativa é promover uma melhoria da capacidade de resposta do serviço público diante de problemas complexos, o que significa ter um modelo de gestão das políticas.

A governança colaborativa pode ser compreendida melhor quando se analisa o conjunto de relações que dela pode derivar. Tomando como base o caso brasileiro, em particular a questão climática, a figura 1 resume quais são as possibilidades de relacionamento entre os atores.

Feita essa definição geral de governança, cabe reforçar sua relevância para a política climática no Brasil. Em poucas palavras, trata-se de construir um modelo institucionalizado com arenas de participação, debate e decisão, envolvendo a questão federativa, multinível e os atores políticos internacionais, ao que se somam a definição de instrumentos de gestão para que a política ganhe escala nacional, leve em conta as especificidades territoriais do tema e produza capacidades estatais nos três níveis de governo, dentro de um federalismo cooperativo (Lotta, Gonçalves e Bitelman, 2014).

Comparado com outras experiências de governança federativa e multinível no Brasil, a questão climática demanda maior atenção às realidades territoriais ao mesmo tempo em que necessita

maior articulação internacional.

Para seguir na construção desse modelo de governança climática, o próximo passo é definir como o federalismo importa neste processo.

Figura 1. Governança colaborativa e suas possibilidades de articulação



2 O Estado brasileiro pós-1988: o impacto do novo federalismo nas políticas públicas brasileiras e a nova forma de articulação com a sociedade

A redemocratização produziu uma revolução copernicana no modo como o Estado se organizava no Brasil. Três grandes mudanças se destacam. A primeira diz respeito à ampliação inédita dos direitos de cidadania, tendo como principal objetivo a criação de um efetivo Estado de Bem-Estar Social para reduzir as desigualdades, tema central da nova ordem política instalada pela Constituição de 1988 (Arretche, 2012; Grin & Abrucio, 2019).

Para realizar esse objetivo maior, duas outras alterações macro institucionais foram estratégicas. Uma foi a adoção de um federalismo democrático e cooperativo, que combina forte descentralização com necessidade de coordenação federativa, estrutura que se tornou a coluna vertebral sob a qual as políticas públicas são construídas e implementadas. Sem lidar com o desenho da Federação brasileira, não é possível estruturar a governança em qualquer setor ou problema coletivo. A este aspecto se soma a montagem de mecanismos de participação e controle social das decisões governamentais, de modo que conselhos e fóruns de articulação Estado-sociedade aparecem como centrais em diversas políticas públicas (Grin, Bergues e Abrucio, 2020).

O ponto central deste documento é refletir mais sobre a governança federativa e seu papel na expansão das políticas públicas – especialmente as so-

ciais –, destacando, em alguma medida, sua articulação com mecanismos de participação e controle social. Antes de definir as características da Federação construída pela Constituição de 1988, é importante realçar os desafios do federalismo brasileiro. Em termos estruturais, o maior desafio está num conjunto de heterogeneidades e desigualdades que marcam o país, no plano socioeconômico, na distribuição de capital humano pelo território nacional e na organização espacial e sócio geográfica do país. As enormes disparidades de desenvolvimento e as grandes diferenças demográficas e de tipos de biomas tornam o Brasil um dos países mais complexos do mundo. É preciso equilibrar essas características territoriais para garantir a unidade na diversidade (Burgess, 1996; Peters, Grin e Abrucio, 2021), gerando uma perspectiva nacional capaz de levar em conta as singularidades regionais e locais, compatibilizando a autonomia com a interdependência.

O federalismo brasileiro justifica-se como um desenho especial de divisão territorial do poder e das políticas públicas também porque há muitas desigualdades em termos de capacidades estatais entre os governos subnacionais brasileiros. Por isso é necessário ter instrumentos para corrigir tais disparidades e fortalecer a autonomia político-administrativa de estados e, especialmente, municípios.

A complexidade do problema nacional brasileiro em termos territoriais convive, ainda, com um passado que intercalou períodos de maior centralização autoritária com formas oligárquicas de descentralização.

Diante desse legado, a Constituição de 1988 gerou um novo tipo de federalismo, marcado por três características: descentralização do poder e das atribuições dos governos subnacionais, fortalecimento da União como criadora, principal financiadora de políticas nacionais e coordenadora da engrenagem federativa das políticas públicas e, ainda, democratização das relações intergovernamentais, garantindo salvaguardas federativas e montando arenas decisórias conjuntas.

A descentralização tornou-se peça-chave da expansão e governança das políticas públicas, com maior autonomia dos estados e dos municípios. O elemento mais marcante desse processo recente foi o maior poder dado às municipalidades, garantindo a elas um status de ente federativo que não tem paralelo na história brasileira nem na experiência internacional (Grin & Abrucio, 2019). A autonomia de se auto-organizar política e administrativamente, de cobrar tributos, a transferência da responsabilidade pela implementação da maioria das políticas públicas, o lugar central das eleições municipais para a estratégia de carreira dos políticos brasileiros e a salvaguarda federativa de não se poder extinguir qualquer governo local sem o consentimento de sua população fizeram com que os municípios efetivamente façam parte de um modelo triádico de federalismo.

Mas há um paradoxo neste processo de fortalecimento institucional do poder local: ao mesmo tempo em que ganharam maior autonomia e atribuições amplas de políticas públicas, há uma enorme desigualdade entre os municípios brasileiros em termos de desenvolvimento, capital social e capacidades estatais locais (Grin

& Abrucio, 2018; Grin, Demarco & Abrucio, 2021). Para lidar com esse cenário de heterogeneidades locais, o federalismo brasileiro não teve apenas um vetor descentralizador: desde a Constituição de 1988 e por meio de várias reformas nas décadas de 1990 e 2000, a estrutura federativa brasileira garantiu à União um papel central no combate às desigualdades territoriais e na definição de diretrizes nacionais de políticas públicas (Arretche, 2012). Desse modo, cabe ao Governo Federal uma função supletiva no financiamento – beneficiando os lugares mais carentes de recursos –, a indução da adoção de boas políticas e o apoio técnico para ajudar a criar capacidades estatais locais (Grin & Abrucio, 2021).

O jogo federativo brasileiro não contém apenas a descentralização municipalista e o papel de coordenador e indutor nacional das políticas públicas. Há ainda um papel importante para os estados, seja pelo peso político e administrativo que têm em relação aos municípios, seja em razão do seu lugar em diversas dinâmicas setoriais (Abrucio, 1998; Abrucio & Segatto, 2017; Silva, 2020). É verdade que os governos estaduais não têm a mesma centralidade em todas as políticas, sendo mais fortes em algumas nas quais têm maiores competências legais, como a Segurança Pública e Saneamento Básico, por exemplo.

Entretanto, nos últimos dez anos, e com maior vigor desde a fragilização do federalismo cooperativo durante o período Bolsonaro (Abrucio, et al, 2020), os governos estaduais têm sido gradativamente mais um ente coordenador ou de apoio aos municípios em políticas com forte conteúdo municipal, como Educação e Saúde.

No fundo, há uma consciência de que será muito difícil reduzir as desigualdades territoriais e dar maior escala às políticas públicas apenas com a coordenação federativa exercida pela União. Isso é ainda mais verdadeiro em temáticas emergentes com grande grau de complexidade e intersectorialidade, como a Primeira Infância e, com destaque, a política climática.

O fato é que o modelo de expansão das políticas públicas brasileiras só se sustenta se há instrumentos de federalismo cooperativo capazes de organizar as relações intergovernamentais para corrigir desigualdades, melhorar a efetividade do fluxo das políticas públicas, fortalecer capacidades estatais locais e garantir os direitos federativos de voz e autonomia dos governos subnacionais. Uma governança federativa mais equilibrada, dinâmica e dialógica, adaptada às condições regionais específicas e, ademais, interligada com formas de processo participativo e decisório multinível é o objetivo do conjunto das políticas públicas brasileiras.

Um dos modelos que mais expressou esse ideário é o do Sistema Nacional de Políticas Públicas, que procura conjugar descentralização, coordenação federativa, integração entre as várias etapas da política pública e, de forma variada entre os casos, interligação com uma governança de tipo multinível. Nem todas as políticas públicas têm Sistemas ou governanças sistêmicas fortes, e recente estudo revelou que os setores cujos Sistemas são mais estruturados são exatamente os que mais conseguem desenvolver capacidades estatais locais, o que significa aumentar a efetividade da implementação de políticas públicas no país (Grin, Abrucio

& Demarco, 2021). Ademais, constatou-se na pandemia de Covid-19 que a Saúde só evitou maiores problemas frente à postura negacionista do presidente Bolsonaro e a respectiva fragilização da política sanitária nacional por conta do caráter mais sistêmico do SUS (Abrucio et al, 2020).

Dentro dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas, destaca-se um conjunto de instrumentos de intergovernamentalidade. Esse é o foco principal desse modelo, tal como será exposta na seção seguinte do trabalho.

3 Os Sistemas Nacionais de Políticas Públicas: caracterização

É possível elencar onze características básicas dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas desenvolvidos no Brasil a partir da Constituição de 1988, cujo primeiro modelo estruturado foi o Sistema Único de Saúde (SUS), resultante da Lei Orgânica de 1990. São elas:

- A O conceito de política nacional combinada com a descentralização;**
- B Financiamento federativo;**
- C Modelo de gestão setorial conduzido pelos diferentes ministérios;**
- D Produção de conhecimento e informações contínuas;**
- E Mecanismos de coordenação federativa (ou caixa de ferramentas de redistribuição, indução e apoio aos governos subnacionais);**

- F** **Cooperação horizontal territorializada setorializada;**
- G** **Fóruns federativos (ou Conselhos Intergovernamentais) que decidem sobre normas e objetivos vinculantes;**
- H** **Governança Multinível em formatos institucionalizados;**
- I** **Arenas de controle e participação social presentes no desenho institucional;**
- L** **Construção de coalizões de defesa da política pública;**
- K** **Equilíbrio entre política, burocracia e sociedade.**

Desenvolvendo melhor cada uma dessas características, a primeira característica delas é a construção de padrões nacionais combinada implementação autônoma e descentralizada das políticas públicas. O ponto central aqui é ter um parâmetro nacional, em termos regulatórios e de objetivos/metasp, para por meio disso poder cobrar a universalização do direito e/ou do serviço atinente ao tema. Nessa linha, os sistemas são guiados por planos ou políticas que definem objetivos e metas comuns para as três esferas de governo. Escala em todo o território nacional, da forma mais equânime possível, é o que move esta característica.

Uma segunda característica refere-se ao funcionamento contínuo dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas para o qual é fundamental criar instrumentos de financiamento. Esses precisam ser capazes não só de garantir a estabilidade da

política pública ao longo do tempo, como também de combater desigualdades territoriais e possibilitar que cada governo subnacional tenha condições de assumir à atuação naquela área. Neste sentido, a grande questão do financiamento é fornecer feições justas à distribuição federativa dos recursos, conforme definida pela normatização nacional. Dentro deste capítulo, também é fundamental definir as fontes de financiamento, pois é preciso conquistar politicamente um espaço de legitimidade na agenda pública, inclusive em disputa com outros setores ou problemas coletivos.

A criação de um modelo de gestão, capaz de lidar com a especificidade da área, é a terceira característica dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas. Em linhas gerais, os Sistemas funcionam melhor quando contêm instrumentos de gestão de pessoas (regras de profissionalização), de gestão de resultados (missões, objetivos, metas e indicadores) e gestão de procedimentos (protocolos de atuação e alicerces administrativos – infraestrutura, tecnologia etc.). Todavia, isso envolve uma customização de tais elementos para as peculiaridades de cada política, havendo, ainda, um espaço grande para inovações gerenciais. Sobretudo, na esfera subnacional, requer-se o desenvolvimento de habilidades técnicas e gerenciais para lidar com a complexidade da implementação dos sistemas e suas políticas.

A produção e gestão do conhecimento vinculado ao tema de política pública, com a produção de diagnósticos e prognósticos contínuos por burocratas e por uma comunidade epistêmica que dialogue com o Sistema em questão, constitui uma quarta característica desse modelo.

Sem produzir informações qualificadas e contínuas, bem como um saber tecnicamente legitimado, não é possível construir um caminho que leve à governança adequada.

Uma quinta característica diz respeito aos instrumentos de coordenação federativa. Com ênfase que tem sido maior no plano federal, embora tenha crescido paulatinamente o espaço de atuação estadual, foram criados mecanismos de redistribuição, monitoramento, apoio, indução e difusão de políticas, programas e/ou de práticas bem-sucedidas. A partir desses instrumentos, ações governamentais ganham escala territorial, são criadas capacidades estatais locais e compromissos federativos em torno de metas são estabelecidas. Qualquer política pública que queira se consolidar no federalismo brasileiro precisa, em suma, de uma caixa de ferramentas de instrumentos de coordenação federativa.

Além dos instrumentos de coordenação federativa, um sexto elemento dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas são as formas de cooperação horizontal entre os entes federativos, por meio de mecanismos de articulação territorializada entre estados e/ou entre municípios, que buscam resolver os problemas públicos apenas daquela região. Os Consórcios Públicos federativos têm se tornado um instrumento fundamental para o sucesso de várias políticas públicas, e a governança ambiental passará muito por essa linha.

Os arranjos de cooperação territorializados têm formatos variados, como Consórcios, Comitês de Bacia, Arranjos de Desenvolvimento da Educação, modelos regionais de provisão de serviços públicos, entre outros. Por meio desses mecanismos

articuladores, consegue-se montar parcerias horizontais e verticais nas políticas públicas ou entre os setores e a sociedade, tendo como base a dimensão territorial, tanto em termos do federalismo triádico, como também em relação a Regiões com maior ou menor escala, como Regiões Metropolitanas ou a Amazônia Legal.

Uma peça-chave desse modelo são os fóruns federativos, sejam os verticais (relações entre níveis de governo diferentes), sejam os horizontais, que juntam os governos subnacionais por meio dos gestores de um determinado setor – são os Conselhos de Secretários. Em ambos os casos, a circunscrição territorial é o estado ou a União, procurando uma solução territorializada mais ampla para aquela política pública. Essa é a sétima característica dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas, central neste modelo porque fornece uma legitimidade mais ampla e contínua em termos de governança, baseada em processos decisórios que afetam dois ou três dos níveis de governo.

O fato é que por meio desses Conselhos intergovernamentais organizados por políticas públicas busca-se garantir o melhor desempenho de cada setor, em torno de três objetivos: definir e coordenar as ações dos níveis de governo, evitando que sejam irresponsáveis ou repassem problemas e custos para outros; reduzir as desigualdades territoriais, por meio de financiamento e de apoio à construção de capacidades estatais locais; e, por fim, criar salvaguardas federativas, especialmente no que se refere ao controle da centralização indevida.

Uma oitava característica dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas diz respeito à governança multinível que está presente nos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas.

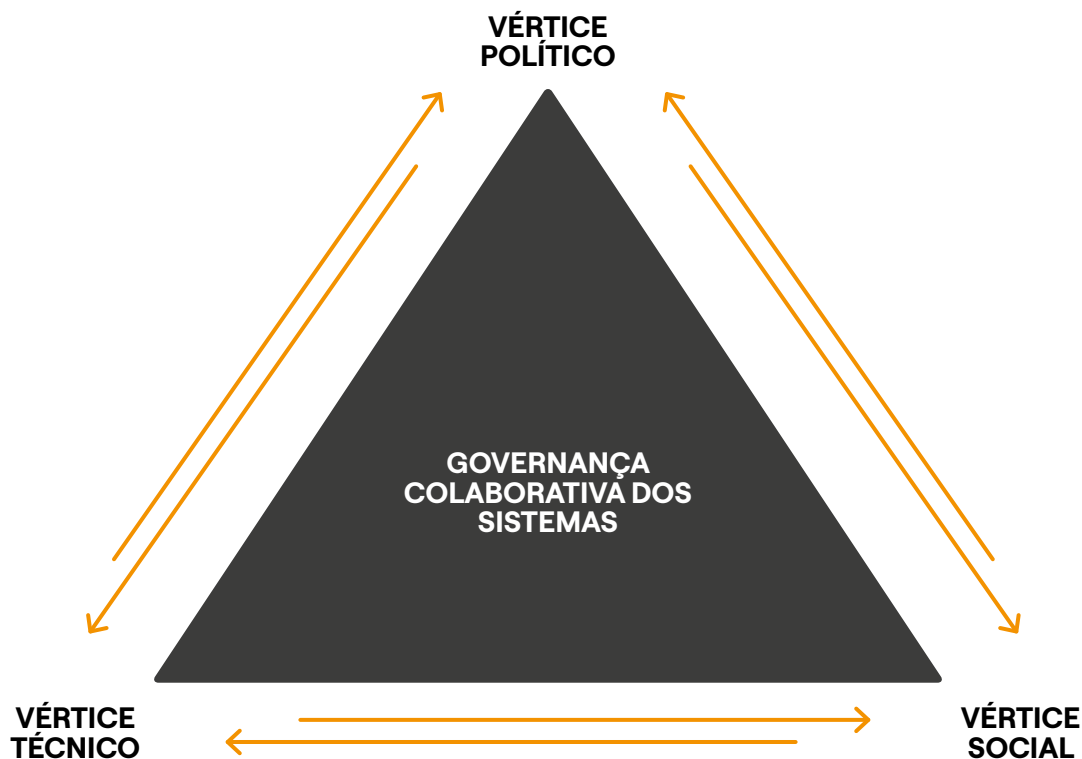
Por meio de Conselhos, Conferências, Fóruns e um conjunto de arenas institucionalizadas ou ad hoc, as políticas públicas incorporam atores sociais, nacionais e internacionais, bem como outros ramos de Poder, para ampliar a legitimidade e tornar as decisões mais efetivas. O formato multinível é essencial também porque o aumento dos atores participantes e atuantes na política pública fortalecem-na dentro da agenda pública e mesmo em termos de prioridade política e orçamentária.

A existência de mecanismos institucionalizados favorece um elemento que por vezes é prévio à criação dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas, mas que geralmente se fortalece após a criação des-

tas estruturas: as coalizões de defesa da política pública – a nona característica. O fato é que a força dessas coalizões, muitas vezes puxada pelo próprio modelo, é central para o sucesso e coordenação federativa das políticas públicas.

A última característica diz respeito ao equilíbrio entre as decisões políticas, o aparato técnico e a legitimidade social. Esse triângulo que sustenta os Sistemas Nacionais de Políticas Públicas certamente passa por conflitos, contradições e dificuldades, mas a busca de coadunar os três elementos é central para o sucesso das políticas públicas em termos de legitimidade, efetividade e coordenação/cooperação federativa.

Figura 2. Triângulo da legitimidade/efetividade dos sistemas nacionais de políticas públicas



É importante frisar que o grau de maturidade sistêmica das políticas públicas é bastante heterogêneo. Há três áreas com Sistemas fortemente institucionalizados, que são a Saúde, a Assistência Social e os Recursos Hídricos. Existe um setor que ainda não têm um Sistema Nacional de política pública formalizado, mas tem uma lógica sistêmica bastante relevante, que é a Educação. Também há setores criados formalmente, mas que funcionam de forma pouco sistêmica e articulada, como a Segurança Pública e a própria área ambiental. E a maioria dos setores governamentais não tem um sistema efetivamente formalizado, sofrendo com a fragmentação e com dificuldades de legitimidade e efetividade.

4 Cinco políticas públicas e a lógica sistêmica: trajetória e estruturação

Serão descritas a seguir o modo sistêmico, e seus limites, em cinco políticas públicas brasileiras.

Sistema Único de Saúde (SUS)

A política de Saúde foi marcada por uma trajetória centralizada, em que o governo federal era o principal responsável por sua formulação e provisão, com uma participação muito incipiente dos governos subnacionais. No entanto, entre as décadas de 1970 e 1980, o comando estava dividido entre diferentes agências federais, sendo a principal o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) que estabelecia contratos diretamente com estados e municípios e organizações privadas. É importante apontar que o acesso à saúde não era universal, ou

seja, estava atrelado à previdência social.

Já na década de 1980, o governo federal, a partir da articulação e atuação dos sanitaristas que atuavam no Ministério da Saúde, iniciou um processo de universalização do acesso à saúde, feito a partir da descentralização. Assim, foram ampliados os contratos com estados e municípios por meio de dois programas implementados em sequência: as Ações Integradas de Saúde (AIS) e o Sistema Simplificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) (Segatto; Belând, 2021).

No entanto, foi a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988, que a política de Saúde foi efetivamente universalizada e descentralizada. Outras mudanças importantes vieram do arcabouço constitucional: determinou a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), o comando único, a integralidade (tanto considerando a promoção, a prevenção e a reabilitação, quanto o atendimento integral do indivíduo), a rede regionalizada e hierarquizada por níveis de atenção e a participação social. Também determinou um gasto mínimo para União de 15%. Essas mudanças incluídas na Constituição foram resultado da articulação e da mobilização dos sanitaristas que influenciaram membros do Congresso Nacional que estavam na Assembleia Constituinte (Weyland, 1995).

É consenso na literatura que o SUS resultou de uma enorme mobilização dos sanitaristas a partir da existência de organizações como o CEBES (Centro Brasileiro de Estudos de Saúde) e a ABRASCO (Associação Brasileira de Saúde Coletiva). Houve também a formação de profissionais de saúde a partir da institucionalização do campo da Saúde Pública em diferentes universidades no Brasil.

Isso foi central para a formação de quadros que passaram a compor as equipes do governo federal e, principalmente, dos governos estaduais e municipais (Dowbor, 2009; Santos, 2018).

Para institucionalizar o SUS, inúmeras mudanças foram promovidas desde a Constituição. A primeira delas, a Lei Orgânica Saúde (Lei nº 8.080/1990 e posteriormente a Lei nº 8.142/1990), reforçou a centralização do comando único da política no Ministério da Saúde, mantendo o governo federal como o principal decisor, ainda que compartilhando determinadas deliberações com o Conselho Nacional de Saúde (CNS). Outra mudança foi o reforço da descentralização da responsabilidade pela provisão dos serviços a estados e municípios, determinando suas atribuições: estados se tornaram responsáveis pelos serviços de alta complexidade e pela coordenação e complementação de serviços municipais e os municípios pela provisão de serviços de saúde básica.

Outras mudanças, especialmente relacionadas ao financiamento da política, deram maior centralidade aos municípios na provisão, principalmente, durante a década de 1990. As NOBs de 1991, 1992 e 1993 estiveram no bojo do que foi chamado de “descentralização tutelada”. A expansão da oferta por meio da descentralização da provisão continuou, mas com pouca autonomia decisória dos governos subnacionais e pactuação entre os entes (VIANA et al., 2008). Nesse contexto, destaca-se ainda a criação da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), arena de cooperação federativa entre os gestores do SUS nas três esferas de governo. Com a instituição da CIT, o governo federal perdeu as condições de estabe-

lecer unilateralmente normas para governos subnacionais (Fructuoso, 2010,). O SUS não é sinônimo de equilíbrio perfeito de forças entre os três níveis de governo da federação nas relações intergovernamentais, uma vez que nesses órgãos de formulação de políticas orientados pelo consenso, também surge a disputa política, pois cada nível busca alcançar os melhores resultados possíveis. O governo federal fornece o financiamento e impulsiona a cooperação, enquanto os governos subnacionais dependem de seu poder de implementação (Franzese & Abrucio, 2013; Franzese, 2010).

Na segunda metade da década de 1990, o processo de “municipalização” continuou, mas, nesse momento, o governo federal passou a atuar como coordenador. A aprovação da NOB de 1996 criou o Piso de Atenção Básica (PAB), fixo e variável, induzindo os municípios a implementarem o Programa de Saúde da Família. Também houve a aprovação da Emenda Constitucional nº 29 em 2000, que determina a vinculação de receitas para gastos mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) para estados e municípios (12% e 15% da receita corrente líquida, respectivamente). É importante apontar que as transferências também induziram os governos subnacionais a criarem conselhos, planos e fundos, que são exigências para o recebimento dos recursos, e realizarem conferências com a participação da sociedade.

Essas mudanças foram centrais para expandir a oferta dos serviços em todo o país e incluir a participação social na política. No entanto, também escancararam as limitações e os desafios de uma provisão municipalizada.

Assim, nos anos 2000, as NOAS 01/2001 e 02/2002 e, principalmente, o Pacto Pela Saúde (2006) iniciaram o processo de regionalização dessa política. Foram introduzidos instrumentos de planejamento regional e as 27 Comissões Intergestores Bipartites (CIBs), criadas pela NOB 01/1993 e que reúnem gestores estaduais e municipais, foram fortalecidas e passaram a compor a Lei Orgânica de Saúde em 2011 (DUARTE et al., 2015; VIANA et al., 2008). É importante apontar que houve inúmeros avanços com a regionalização da Saúde, no entanto, ainda há uma grande heterogeneidade nessa atuação coordenadora dos estados (Silva, 2020).

A partir dessas regulamentações, a União tem as seguintes funções: estratégica e normativa, sendo responsável pela definição de prioridades e diretrizes nacionais, pelo desenvolvimento de políticas sobre tecnologia, insumos e recursos humanos e pelos sistemas de informação e de monitoramento e avaliação; redistributiva, relacionada ao financiamento e à definição de prioridades nacionais e critérios de alocação de recursos entre áreas da política e regiões; de coordenação da rede de alta complexidade e de laboratórios; regulatória de mercados em saúde (planos privados e insumos), de incorporação de uso de tecnologias e das políticas de recursos humanos; e de vigilância sanitária e epidemiológica e vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras (Silva, 2020).

As atribuições dos estados têm duas dimensões. De um lado, tem um papel na provisão de serviços de alta complexidade e pela rede estadual de labora-

tórios de saúde pública, o que envolve definição de prioridades, financiamento e avaliação e monitoramento das políticas. De outro, tem um papel de coordenação e complementação de serviços municipais de vigilância epidemiológica e sanitária, alimentação e nutrição e saúde do trabalhador e assistência financeira e técnica a municípios, que envolve articulação, apoio, financiamento, incentivo ao fortalecimento institucional dos municípios e avaliação dos serviços municipais (Silva, 2020).

Os municípios são responsáveis pela provisão de serviços de saúde e de vigilância epidemiológica e sanitária, alimentação e nutrição, saneamento básico, saúde do trabalhador e gestão de laboratórios públicos, o que envolve a definição de prioridades, financiamento e avaliação e monitoramento das políticas (Silva, 2020). Atualmente, as regiões assinam termos de compromisso de gestão com responsabilidades, objetivos, metas e indicadores e recebem repasses em cinco blocos: atenção básica, atenção média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, vigilância em saúde, assistência farmacêutica e gestão do SUS e investimentos (Silva, 2020).

O Conselho Nacional de Saúde tem representantes do governo federal, dos governos estaduais e municipais, de usuários, de profissionais da saúde/comunidade científica e de prestadores de serviços, sendo paritário, ou seja, 50% dos membros dos usuários, 25% de profissionais e 25% de prestadores e gestores (do governo federal, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems).

As principais atribuições do Conselho são aprovar o Plano e acompanhar sua execução, realizar conferências e fóruns, aprovar o orçamento e acompanhar sua execução e aprovar outras diretrizes da política. Também é responsável por validar algumas decisões da CIT.

Os conselhos estaduais e municipais também devem aprovar o Plano e acompanhar sua execução, realizar conferências e fóruns, aprovar o orçamento e acompanhar sua execução e aprovar outras diretrizes da política. Seguem a mesma composição do Conselho Nacional, sendo compostos por 50% dos membros dos usuários, 25% de profissionais e 25% de prestadores e gestores.

Outro mecanismo importante de participação social refere-se às conferências de saúde. A Lei nº 8.142 de 1990 determina que a 1ª Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde (Brasil, 1990).

A CIT e as CIBs deliberam sobre pautas que podem ser semelhantes aos conselhos, mas suas funções são distintas. Enquanto os Conselhos são responsáveis por elaborar os planos, e assim definir as diretrizes da política de saúde e acompanhá-lo, as comissões que são compostas pelos representantes dos gestores são responsáveis por decidir sobre questões de sua operacionalização. As comissões compõem as instâncias de decisão do SUS, o que significa que suas decisões têm validade jurídica.

As CIT e CIBs foram criadas na década de 1990, mas foram regulamentadas somente em 2011. A lei 12.466/2011 determina como seus objetivos:

I • Decidir sobre os aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS, em conformidade com a definição da política consubstanciada em planos de saúde, aprovados pelos conselhos de saúde;

II • Definir diretrizes, de âmbito nacional, regional e intermunicipal, a respeito da organização das redes de ações e serviços de saúde, principalmente no tocante à sua governança institucional e à integração das ações e serviços dos entes federados;

III • Fixar diretrizes sobre as regiões de saúde, distrito sanitário, integração de territórios, referência e contrarreferência e demais aspectos vinculados à integração das ações e serviços de saúde entre os entes federados (Brasil, 2011).

A CIT é paritária, composta por 21 membros que representam o governo federal, especificamente o Ministério de Saúde, e estados e municípios, por meio de representantes do Conass (Conselho Nacional de Secretários de Saúde) e Conasems (Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde) – sendo assim sete representantes de cada segmento.

Segundo Palotti e Machado (2014), além do plenário, a CIT possui estruturas técnico-administrativas, as câmaras técnicas permanentes. Contando também com representantes dos três entes federados, estas estruturas não só apoiam a tomada de decisão dos gestores como também contribuem para revistar as deliberações com um caráter técnico - o que pode ajudar a legitimá-las.

É na CIT em que ocorrem a construção, o debate e a pactuação de políticas nacionais, sendo as decisões tomadas por consenso. Sobre o processo decisório, Miranda (2007) aponta que muitas das decisões são previamente pactuadas de maneira informal e a decisão na reunião da CIT é rápida. As reuniões são mensais em que são definidos os pontos a serem desenvolvidos, que são discutidos por técnicos, constroem um consenso técnico e elaboraram a proposta. Essa proposta é levada por esses técnicos aos secretários estaduais de saúde, que tomam uma posição a partir deste diálogo, e é quando pactuam entre os 27 secretários em assembleia no âmbito do Conass. Só então ela é levada para a CIT para ser deliberada. Essa articulação é importante para produzir consensos entre governos estaduais e municipais de partidos distintos, considerando o sistema multipartidário e altamente fragmentado brasileiro.

Neste mesmo sentido, no âmbito do Conasems, que representa a totalidade dos municípios brasileiros, há um fluxo interno de trabalho para que o colegiado possa consolidar uma posição sobre determinada temática e assim defendê-la no âmbito da CIT. Assim como no Conass, no Conasems também há Gru-

pos Técnicos (GTs) sobre diversas temáticas da gestão da saúde, que objetivam discutir tecnicamente as questões que posteriormente serão objeto de uma decisão política.

O Conasems tem um desafio ainda maior do que o Conass em relação a construção da sua posição sobre as temáticas que serão objeto de pactuação e até mesmo em relação às questões internas e de gestão. Enquanto o segundo representa um conjunto de 27 estados, que falam por meio dos seus secretários estaduais de saúde, o primeiro representa um conjunto de 5.570 municípios. Diante desta complexidade emerge a figura dos Cosems (Conselho de Secretarias Municipais da Saúde), que é a representação dos municípios no âmbito de cada estado. Assim, há uma maior aproximação da organização nacional do locus de execução da política de saúde, que é o município.

Da mesma forma que existem os GTs no Conasems, há também os mesmos GTs nos Cosems, que replicam a mesma estrutura, embora isso varie de estado para estado e alguns precisem de maior suporte do Conasems. Por sua vez, estes GTs amadurecem as temáticas que são tratadas regionalmente e posteriormente compartilhadas e discutidas com o colegiado central. Os Conselhos de Secretários Municipais de Saúde (Cosems) cumprem um papel muito importante na conexão entre Conasems e municípios. No entanto, pensando em estados com uma grande quantidade de municípios, como Minas Gerais e São Paulo (853 e 645 municípios, respectivamente), esta conexão ainda precisaria ser aperfeiçoada.

Observa-se, assim, que em ambos colegiados as discussões e decisões sobre as temáticas de saúde são ancoradas em bases técnicas robustas, e em ambos há uma ampla capilaridade, que objetiva integrar todas as unidades executoras nas figuras dos seus respectivos colegiados. Desta forma, a despeito dos desafios, quando os municípios e estados “vão para CIT”, as suas posições estarão sendo representadas, para que junto com o Ministério se possa consolidar um entendimento sobre determinada questão e consequentemente uma pactuação a partir do consenso.

Sobre as temáticas que são pautadas nas comissões intergestores, Palotti e Machado (2014) mostram que as decisões mais comuns são relacionadas às ações e serviços de atenção à saúde (Atenção Básica e Especializada), em seguida, às ações transversais e por público-alvo (Ações Programáticas Estratégicas e Redes de Atenção à Saúde), assistência farmacêutica, gestão do trabalho e educação em saúde e pactuações sobre articulação intergovernamental. Leandro e Menicucci (2018) apontam que há uma predominância de decisões relacionadas a aspectos de gestão e, em seguida, de financiamento – o que pode ser explicado porque há leis que (art. 32 do Decreto nº 7.508/2011 e art. 14-A da Lei nº 12.466/2011) que determinam que esse tema deve ser pactuado na CIT.

A literatura, ao analisar as decisões da CIT, mostra que há uma prevalência do governo federal na definição da agenda (Miranda, 2007). Segundo Palotti e Machado (2014), o governo federal é quem propõe em mais de 90% dos casos. Além disso, a maioria das pactuações propos-

tas foram aprovadas (quase 90%) (Palotti; Machado, 2014), a maioria das pactuações tem forma de acordo formalizado e portaria ou outro instrumento normativo, mas podem ter formato de posicionamento formal da CIT ou resolução da CIT (Palotti; Machado, 2014).

As CIBs também são paritárias, tendo representação de estados e municípios e, sem poder deliberativo, a União tem assento no Rio de Janeiro e em Porto Alegre em função da sua presença na prestação de serviços nesses localidades. Importa destacar que essa estrutura varia entre os estados. A literatura aponta que as CIBs apresentam diferenças em seus níveis de institucionalização, agenda e processo político de negociação, que resultam em diferenças na sua capacidade de formulação de políticas e de coordenação. Dois importantes aspectos são o reconhecimento das CIBs pelos estados e a participação de seus representantes nas reuniões, dialogando e respeitando as decisões, e a atuação do Cosems nos estados que quanto mais política e tecnicamente forte, maior é a chance da tomada de decisões de maneira negociada e consensual e do respeito a suas decisões (Machado et al, 2014).

Além disso, há as comissões intergestoras regionais (CIR), formadas por representantes dos estados e municípios. As CIR são ligadas às regiões de saúde e são responsáveis pelo planejamento regional e por assegurar a coordenação e a integralidade dos serviços. Há 438 regiões de saúde no país, mas há estados com um número pequeno, como Paraíba – que tem oito, e estados com números maiores, como Minas Gerais – que tem 77 regiões de saúde.

É importante apontar que há um movimento que sobe e desce de articulação entre essas instâncias. As discussões das CIR alimentam as CIB, que alimentam a CIT e as discussões das CIT alimentam as CIB e as CIR. Isso somente ocorre porque muitos dos representantes são os mesmos, ou seja, membros das CIR podem ocupar cargos nas CIB e na CIT. Além disso, os técnicos do Ministério e das secretarias estaduais e municipais são envolvidos no trabalho das três instâncias.

Há também os consórcios intermunicipais para a provisão de serviços por mais de um município. O consórcio não faz parte da estrutura de governança do SUS, mas é um instrumento de cooperação para assegurar a prestação de serviços, principalmente de média e alta complexidade em uma determinada região de saúde. Os consórcios são muito atuantes em temas administrativos e geradores de economias de escala, como são as compras compartilhadas de medicamentos.

Do ponto de vista do financiamento, há mínimos de gastos para a União, estados e municípios – 15%, 12% e 15% respectivamente – que foram centrais para garantir recursos à Saúde. Contudo, após a aprovação da Emenda Constitucional 29/2000, que definiu esses percentuais, tem havido uma queda do financiamento federal do SUS e um aumento médio dos gastos estaduais e municipais.

Também houve mecanismos de indução financeira ao longo do tempo para que estados e municípios expandissem a oferta do serviço. Essa indução esteve atrelada a diferentes ações, como formação de profissionais, mas ocorreu,

principalmente, na expansão da assistência primária prestada pelos municípios. Resultado disso é a expansão do Programa Saúde da Família no Brasil. É importante apontar que os recursos vão para os fundos em cascadeamento, quando recursos estaduais e municipais se somam aos recursos vindos do governo federal, e, no caso dos municípios, aos recursos vindos do estado. Isso é central, pois esses fundos são acompanhados e fiscalizados pelos conselhos estaduais e municipais de Saúde.

Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH)

A gestão de recursos hídricos é marcada por uma trajetória institucional fragmentada e centralizada. Era fragmentada, pois estava dividida em várias áreas: energia, saneamento, irrigação e meio ambiente. E centralizada, pois a competência era dos governos estaduais e do governo federal, sem participação dos governos municipais, usuários e sociedade civil (Abers; Jorge, 2005). Essa trajetória só foi alterada no país todo com a aprovação da Constituição Federal de 1988, que determinou a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, ainda que tenha havido tentativas de avanços, tais como: a aprovação de regulamentação nacional (por exemplo, o Código das Águas); a criação dos primeiros comitês de bacia na década de 1970; e a implantação de mecanismos para a gestão de bacias hidrográficas em alguns estados, como o Estado de São Paulo, onde foram criados o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e o Consórcio Intermunicipal de Bacia Hidrográfica para o Rio Jacaré-Pepira.

Algumas dessas experiências subnacionais, inclusive, inspiraram mudanças nacionais posteriores (Abrucio; Oliveira, 2017).

A Constituição determinou a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, mas a trajetória descentralizada não foi alterada por completo e mudanças estaduais continuaram a serem implementadas, como o sistema estadual de São Paulo (1991), do Ceará (1992), Distrito Federal (1993), Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina (1994), Sergipe e Bahia (1995) e Rio Grande do Norte e Paraíba (1996) (Abrucio; Oliveira, 2017).

Em 1997, foi aprovada a Lei 9.433, chamada Lei das Águas, regulamentando o artigo constitucional e instituindo o Sistema Nacional para garantir a quantidade e a qualidade da água a partir de princípios como participação social, descentralização e integração. Incluiu, portanto, mecanismos de participação da sociedade civil, como o conselho nacional e os conselhos estaduais de recursos hídricos e os planos nacional e estaduais de recursos hídricos, e estabeleceu a bacia hidrográfica como a unidade territorial de gestão descentralizada de recursos hídricos, a despeito dos limites político-administrativos. Também permitiu a outorga de direito de uso dos recursos hídricos, cobrança do uso da água e criação de fundos próprios (Abrucio; Oliveira, 2017).

Além da necessidade de integrar diferentes setores e atores (Tosun, 2017) em torno de um mesmo objeto, que é o recurso hídrico, o SNRH também objetiva integrar as diferentes territorialidades, já que esta interconexão é própria da natureza e se dá no curso das bacias

hidrográficas. É importante apontar que as mudanças determinadas pela Constituição e pela Lei de 1997, assim como ocorreu na Saúde, resultaram de uma mobilização de atores no campo a partir, principalmente, da Assembleia Geral Ordinária da Associação Brasileira de Recursos Hídricos ocorrida em 1987 em que foram definidas diretrizes que integraram a Carta de Foz de Iguaçu de 1989 (Abrucio; Oliveira, 2017).

A União é responsável pela gestão das bacias quando o domínio for federal, ou seja, quando a bacia passa por dois estados (bacias interestaduais) e bacias transfronteiriças. Assim, é responsável pela emissão da outorga e cobrança do uso da água, assim como a implementação dos planos dessas bacias. No nível nacional, a Agência Nacional de Águas (ANA), criada em 2000, teve como objetivo ser o principal ator nacional do Sistema. A ANA tem uma coordenação da implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos e deveria ter sido criada para coordenar todo o sistema, ou seja, todos comitês de bacias, mas somente é responsável pelos comitês de bacias sob domínio da União, tendo, nesses casos, uma função reguladora.

Em 2020, a Lei 14.026, dá competências à ANA para a regulação dos serviços de saneamento básico. Destaca-se que a ANA é financiada por uma fração do que é arrecadado pelo setor elétrico. A União, incluindo governo federal e ANA, não tem uma atuação forte de coordenação nacional, induzindo e construindo capacidade dos governos subnacionais. Tampouco faz a coordenação do sistema e, considerando a trajetória descentralizada, isso resulta em uma grande variação da política.

Os estados são os principais atores na gestão de recursos hídricos, sendo responsáveis pela gestão da bacia quando domínio é estadual, ou seja, quando a bacia passa por apenas um estado, incluindo a implementação dos planos estaduais, por diversos instrumentos da política, como outorga do direito de uso, cobrança do uso da água e licenças, e pela fiscalização.

Os municípios não têm uma função direta na gestão do Sistema, mas são responsáveis pelo saneamento básico em muitos casos, conservação do solo e do meio ambiente e pelo ordenamento do uso do solo. Isso gera um problema, pois, como não foram incluídos na política, há uma descoordenação entre a gestão de recursos hídricos e esses outros serviços e atribuições que são municipais, especialmente quando se considera que a água permeia diversas políticas públicas. Destaca-se que, na Lei 14.026 de 2020, há a previsão de compartilhamento de infraestrutura entre municípios para a provisão do serviço de saneamento básico.

A participação social é assegurada por meio do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e dos conselhos estaduais de Recursos Hídricos. Eles são órgãos consultivos e deliberativos. O Conselho Nacional tem representação do governo federal (diferentes Ministérios), dos conselhos estaduais, de usuários, de prestadores de serviço público, de comitês de bacia, de organizações da sociedade civil, de organizações técnicas de ensino e pesquisa e de outros atores que consomem e dependem dos recursos hídricos (como indústria e pescadores). Ele tem como função

formular a política nacional de Recursos Hídricos, deliberar sobre questões que extrapolam o âmbito dos estados e que sejam demandadas pelos conselhos estaduais e pelos comitês de bacias, aprovar instituição dos comitês de bacias sob domínio da União e aprovar diretrizes nacionais.

Os conselhos estaduais têm representação dos governos estaduais, municipais, usuários e organizações da sociedade civil. No caso do Estado de São Paulo, por exemplo, há representantes das secretarias dos governos estaduais, prefeitos (relacionados aos grupos de bacias), usuários (incluindo indústrias, agroindustriais, agrícolas, setor de geração de energia, abastecimento público, associações especializadas/sindicatos ou organizações de trabalhadores e entidades ambientalistas ou de defesa de interesses difusos). Podem participar, sem direito de voto, representantes de universidades, Ministério Público, OAB, Procuradoria Geral do Estado, CREA, de comitês de bacias, dos departamentos de águas e energia elétrica, CETESB e secretários de outros estados.

A política de recursos hídricos conta com um fórum federativo que já contém a governança multinível. Os comitês de bacia possuem representação da União, dos estados, dos municípios, dos usuários e da sociedade civil organizada. Eles devem aprovar plano de recursos hídricos, instrumentos de planejamento, aprovação da outorga do direito de uso e critérios para a cobrança do uso da água (ainda que as atribuições da outorga e da cobrança não sejam do comitê).

O comitê de bacia foi inspirado no modelo francês, em que comitês foram criados para solucionar o problema da poluição de rios, o que é semelhante ao caso brasileiro, que tem problema de escassez no Nordeste, de navegação e de produção de energia elétrica no Norte e de poluição nos centros urbanos. Na França, o território foi dividido em seis comitês, em que foram criadas agências para cobrar pela poluição, “se indústria causa uma externalidade, deve pagar por isso”. A agência de bacia define como usar o recurso arrecadado, presta serviços, como tratamento de esgoto, define as prioridades de uso dos recursos, dentre outras funções.

No entanto, a avaliação é de que os comitês de bacias não funcionaram no Brasil, como ocorre na França, pois algumas bacias em alguns estados conseguiram instituir a cobrança, mas isso não ocorreu no país todo. A cobrança seria fundamental para financiar as ações dos comitês, ou seja, para a implementação dos projetos e elaboração de relatórios e pareceres, que são essenciais para garantir a oferta em quantidade e qualidade de recursos hídricos. O comitê elabora um plano “cheio de sonhos”, já que há dificuldades em relação à falta de financiamento e de capacidade administrativa. Há algum recurso, que é possível financiar alguns projetos, gerando disputas, mas não é suficiente para efetivamente financiar todas as ações necessárias.

Ainda, a gestão dos recursos hídricos é permeada por uma fragilidade de organização dos interesses coletivos, tendo em vista a baixa proximidade da população em relação às questões que

envolvem os recursos hídricos e o seu próprio conhecimento, de modo que o envolvimento com essas questões acaba se dando por aqueles que possuem interesses diretos no seu uso, ou seja, de usuários (indústria, por exemplo). Exemplo disso é que, quando foi iniciada a discussão sobre a cobrança do uso da água em alguns casos, os usuários se organizaram e pressionaram por uma cobrança mínima.

Há diversos instrumentos nessa política como o plano nacional de Recursos Hídricos, os planos estaduais de Recursos Hídricos e os planos de bacia hidrográfica e regulamentações de enquadramento dos corpos de água em classes, outorga de uso, cobrança pelo uso dos recursos hídricos e compensação aos municípios. Além disso, há sistemas de informação importantes para a política. A política está orientada para assegurar a preservação do recurso tanto em quantidade como qualidade. A ANA gerencia o sistema de hidrometria relacionada à oferta de água, que engloba a medição dos rios, das chuvas e dos aquíferos, e os governos medem o consumo de água a fim de equilibrar oferta e demanda (ANA, 2015). No entanto, a avaliação do consumo e desse equilíbrio entre oferta e demanda ainda é problemático no Brasil.

Do ponto de vista do financiamento, há recursos da União que financiam parte dessa política, como uma parcela da compensação financeira do setor elétrico (7%), sendo 0,75% repassados ao Ministério de Meio Ambiente para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e para o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O restante (6,25%) tem a seguinte destinação: 65% aos municípios atingidos pelos reservatórios das usinas hidrelétricas; 25% aos estados; e 10% à União (4% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 3% ao Ministério de Minas e Energia e 3% ao Ministério de Meio Ambiente). Ainda há recursos estaduais ou municipais que seguem legislações e normas pertinentes a cada estado e município.

Além disso, a cobrança pelo uso de recursos hídricos é central para financiar a gestão da bacia hidrográfica, suportando projetos e obras previstos nos planos, bem como despesas de implementação e custeio administrativo. No entanto, é consenso que o Sistema foi incapaz de instituir a cobrança pelo “consumo” da água, o que seria um mecanismo central para seu funcionamento. Hoje o Sistema é marcado por uma enorme escassez de recursos, que inviabiliza a maioria das ações aprovadas pelos comitês e contribui para desmobilizar a participação nesses espaços.

Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

A Constituição Federal de 1988 não conferiu à União a responsabilidade pela coordenação nacional da política de segurança pública do país. O texto constitucional traz apenas a responsabilidade do governo federal em manter suas polícias (inclusive penal, rodoviária e ferroviária), com os estados sendo incumbidos de manterem suas forças policiais (civis, militares e penais) e os municípios devendo assumir a gestão de suas guardas municipais (com foco em resguardar seus bens, serviços e instalações). O texto constitucional previu,

no entanto, a edição de dispositivo legal para tratar da organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública do país (art. 144, §7º).

Foi com base neste dispositivo constitucional que foi regulamentado o SUSP através da lei nº 13.675 de 2018. Apesar da recente existência normativa, a idealização e concepção de um arranjo sistêmico para a segurança pública provém da primeira gestão do governo Lula, em 2003. Naquele ano, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), conduzida por Luiz Eduardo Soares, concebeu como principal problema do setor a inexistência de consensos tanto entre os gestores estaduais quanto na sociedade sobre direcionamentos nacionais para política de segurança pública no país (DUTRA, 2018). Estes consensos, por exemplo, já existiam na saúde, que inspirou a construção do SUSP.

Formulou-se, então, um documento intitulado “Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública” a partir de uma parceria da SENASP com a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAM) e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (DUTRA, 2018). Este documento trazia eixos temáticos que visavam estruturar e estabelecer certos parâmetros para o estabelecimento de uma política nacional para o setor.

Apesar de contar com a aprovação dos estados para sua implantação, o SUSP não seguiu na agenda do governo federal. Ele chegou a ser implantado enquanto Programa no orçamento federal, porém com frágil capacidade institucional. Em 2007, um Projeto de Lei foi enviado para o Congresso Nacional.

Porém, apenas veio a ser transformado em lei em 2018, sugerindo que o tema não estava na agenda presidencial durante este período. É importante lembrar que, em fevereiro de 2018, o governo federal declarou intervenção na segurança pública do estado do Rio de Janeiro, inclusive com o apoio do governo estadual. Logo depois da publicação do decreto, Michel Temer anunciou a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, o que ocorreu com a edição da Medida Provisória nº 821/20018.

Foi, nesse contexto, que o SUSP ascendeu à agenda do governo federal. Em 2012, por orientação da Comissão de Educação e Cultura, o Projeto de Lei, enviado em 2007, foi desmembrado em dois, fazendo reiniciar a tramitação da proposta de criação do SUSP (PL 3734/2012). Em março de 2018, um dos líderes da bancada da bala e então aliado do presidente Temer, o deputado Alberto Fraga (DEM-DF), apresentou ao plenário da Câmara requerimento de urgência de tramitação, que foi aprovado. No mês seguinte, a criação do SUSP foi confirmada no plenário da Câmara dos Deputados e enviada para o Senado, sendo transformada em lei ainda em junho de 2018. A legislação aprovada, no entanto, possui grandes diferenças em relação ao projeto original de 2007. Esta aprovação apenas foi possível com a manutenção no texto legal de temas que eram consenso. Ou seja, houve um enxugamento do projeto de lei do SUSP, para que ele conseguisse ser aprovado no parlamento.

A lei do SUSP é, de fato, um importante marco em termos de definição de responsabilidade da União para coordenação

das políticas de segurança pública no país. Em seu art. 3º, o normativo define como competência da União o estabelecimento de uma Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e que Estados, Distrito Federal e Municípios devem definir suas próprias políticas, observando as diretrizes nacionais. Há também a previsão de que a União poderá apoiar os governos estaduais e municipais, quando estes não dispuserem de condições técnicas e operacionais para implementação do SUSP. É importante lembrar que União, Estados, Distrito Federal e Municípios são responsáveis pelas suas forças de segurança pública e que não há previsão de coordenação estadual sobre a atuação dos governos municipais.

A participação e o controle social são elencados tanto como princípios da PNSPDS (art. 4º, VII), como também enquanto diretriz das políticas de segurança pública (art.5º, XVII). Elas ganham efeitos práticos e operacionais com a previsão de criação dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social nos três níveis de governo. A legislação estipula que os Conselhos precisam ser propostos pelos chefes do executivo ao legislativo, portanto, devem ser criados por força de lei, seja estadual, distrital ou municipal.

Estes fóruns possuem caráter consultivo e de acompanhamento das políticas de segurança pública, devendo reunir representantes com poder de decisão das distintas estruturas governamentais. Os conselhos são responsáveis também por acompanhar as instituições que compõem a segurança pública de sua jurisdição, tendo poder de recomendar providências às autoridades competentes.

Acabam assumindo, assim, uma função fiscalizadora. Neste sentido, a lei define os seguintes aspectos que devem ser objeto de acompanhamento pelos conselhos: condições de trabalho, alcance de metas, celeridade na apuração de denúncias feitas às corregedorias, grau de confiabilidade e aceitabilidade da instituição pela população (art. 20, §4º).

Para composição do Conselho foram estabelecidas as seguintes representações: poder judiciário, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Defensoria Pública, entidades e ONGs que atuem com temas relacionados à segurança pública e defesa social e entidades profissionais da segurança pública. Estas últimas entidades têm seus representantes eleitos, a partir de regras definidas pelo próprio conselho. Todos os membros do conselho têm mandato de dois anos, cabendo uma recondução ou reeleição. A legislação permite ainda a descentralização ou a congregação de conselhos para atuação regional, no sentido de favorecer sua atuação e o intercâmbio comunitário.

O SUSP também prevê a realização, a cada cinco anos, de conferências para debater as diretrizes dos planos nacional, estaduais e municipais de segurança pública. Não há especificação sobre a responsabilidade pela realização das conferências e nem muito menos se elas têm o objetivo de avaliar os planos em vigor ou mesmo propor diretrizes para o plano seguinte.

O desenho institucional do SUSP não prevê arenas decisórias federativas. No projeto de lei enviado em 2007, estava prevista a criação de um órgão colegiado local chamado Gabinete de Gestão In-

tegrada (GGI), que seria responsável pela implementação das políticas estabelecidas pelos Conselhos. Segundo Dutra (2018), os GGIs seriam fóruns deliberativos e executivos, com decisões tomadas por meio de consenso e sem hierarquização, sendo compostos por instituições que atuam na segurança pública.

É importante destacar que nessa configuração original do PL de 2007, os Conselhos de Segurança tinham uma atribuição completamente diversa da que compõe hoje o SUSP. Na proposta original, eles tinham a finalidade de planejar e desencadear ações de segurança pública na sua área de atuação. Eram, portanto, órgãos formuladores e implementadores da política, muito embora não estivesse explicitado no texto sua composição.

O SUSP prevê basicamente dois instrumentos para implementação da PNSPDS: os planos de segurança pública e defesa social e o Sistema Nacional de Informações e de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social. Este último instrumento é composto pelo Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (Sinaped); Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp); Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional (Sievap); e Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp).

Estes inúmeros sistemas de informações objetivam favorecer a comunicação e o compartilhamento de informações relacionadas à segurança pública e permitir o acompanhamento da situação do setor no país.

Eles serviriam ainda para promover e incentivar a construção de estudos científicos, subsidiando a formulação de políticas em diferentes áreas da segurança pública. O SUSP conferiu grande importância à constituição destes sistemas, colocando o fornecimento e atualização desses dados pelos integrantes do sistema como requisito para o repasse de recursos federais (art. 37, §2º).

A legislação do SUSP definiu que o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborado pela União, terá duração de 10 anos, devendo priorizar ações de caráter preventivo. O Plano Nacional foi instituído por meio do decreto 9630/2018, com vigência de 2018 a 2028, trazendo 15 objetivos e oito prioridades para a segurança pública do país. O Plano foi construído pela equipe técnica do próprio Ministério da Segurança Pública juntamente com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, e teve o apoio financeiro do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Foi estipulado também que Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam elaborar seus próprios planos, tendo como base o plano nacional, no prazo de dois anos, sob pena de não receberem recursos da União para executar programas e ações (art. 22, §5º). No entanto, na prática, as transferências são realizadas independentemente da existência de plano nos estados e municípios. Há previsão, ainda, de avaliações anuais da implementação do Plano Nacional por parte da União, mas em articulação com os governos subnacionais. Não se imputa ao Conselho Nacional tal tarefa, o que tende a contribuir para enfraquecê-lo. Além disso, o art. 32 coloca que avaliação de objeti-

vos e metas do Plano Nacional será coordenada por uma comissão permanente e realizada por comissão temporária, composta por três membros.

Do ponto de vista do financiamento, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) é o principal meio de financiamento da segurança pública do governo federal. Ele foi criado em 2001 pela lei nº 10201 e reformulado cerca de seis meses após a criação do SUSP pela lei nº 13756/2018. A principal modificação no FNSP foi a vinculação de recursos arrecadados por meio de loterias para serem aportados no fundo. Esse é um dos principais avanços para a política, pois passou a ter recursos perenes, tal como as políticas de educação e saúde.

Os recursos do FNSP podem ser gastos diretamente pela União ou transferidos para fundos estaduais ou distrital. A lei, no entanto, deixa brechas para que os repasses não sejam feitos fundo a fundo, admitindo transferências por meio de convênios ou contratos de repasse (art. 6º, §1º, lei 13756/2018). A legislação garante o repasse obrigatório de 50% dos recursos provenientes da loteria para os fundos estaduais ou distrital, enquanto o restante da receita do fundo é repassado por meio de convênios. Ou seja, mais do que 50% da arrecadação total do FNSP é distribuído a critérios do governo federal e sem necessidade de constituição de fundos estaduais ou municipais.

Para ter acessos aos repasses obrigatórios, os estados precisam: ter conselho, fundo e plano; ter plano de carreira para servidores da segurança pública; fazer a integração aos sistemas nacionais de informação de segurança pública e defesa social;

e cumprir o percentual máximo de servidores atuando fora da corporação, a ser definido pelo Ministério da Segurança Pública. E mesmo para o repasse por convênios, é necessário que os governos subnacionais tenham um plano de segurança pública e se integrem aos sistemas nacionais de informação.

Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

A Constituição de 1988 é um marco na medida em que passa a reconhecer a assistência social como um direito social, passando a considerá-la enquanto uma das políticas que compõem a seguridade social. No entanto, a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - lei nº 8742/1993) apenas ocorreu após grande mobilização dos profissionais do setor, iniciada com a realização do I Seminário Nacional de Assistência Social em 1991 e amadurecida com a convocação da Conferência Nacional de Assistência Social. Estas mobilizações e articulações das entidades profissionais em conjunção com atores políticos (inclusive parlamentares) foi essencial para a aprovação da LOAS (Satyro; Schettini, 2011).

Além de especificar a distribuição de competências federativas na gestão da política, a LOAS estipulou algumas condicionalidades, como conselhos, planos e fundos, para que os governos estaduais e municipais pudessem receber repasses do governo federal. Apesar dos avanços, a LOAS não esclareceu quais os serviços deveriam ser ofertados pelos governos, delineando apenas os princípios e diretrizes que estados e

municípios deveriam atender na implementação de suas políticas. Além disso, a legislação não resolveu indefinições quanto ao financiamento e a repartição de competências no âmbito da política de assistência social (Costa; Palotti, 2013). Assim, o Ministério da Previdência e Assistência Social utilizou Normas Operacionais Básicas (NOBs) para regulamentar as políticas de assistência social. A primeira NOB institui a Política Nacional de Assistência Social em 1997 e ratifica as exigências para que estados e municípios constituam seus conselhos, fundos e planos. Já em 1998, outra NOB cria espaços de negociação e pactuação interfederativa, as chamadas Comissão Intergestores Tripartite e Bipartites (Jaccoud, 2020; Jaccoud, Meneses E Stuchi, 2020).

No entanto, elas não foram suficientes para institucionalizar essa política. As políticas nacionais implementadas no período de 1993 a 2003 não confluíram no sentido da expansão da oferta dos serviços socioassistenciais no território nacional, sendo reflexo da falta de prioridade da temática na agenda do governo federal (Satyro; Schettini, 2011). O que só ocorreu, a partir de 2003, com a criação do Ministério da Assistência Social, depois transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e do programa Fome Zero, posteriormente substituído pelo Bolsa Família (Licio, 2012). Aproveitando-se das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida naquele ano, o MDS, por meio de uma NOB, instituiu, em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS apenas passa a compor a LOAS em 2011, que também prevê dois tipos de serviços a serem ofertados (proteção social básica e especial) e dois equipamentos para materialização dessa oferta: o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

A LOAS estipula como responsabilidade da União a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), o cofinanciamento para aprimorar a gestão e as políticas nacionais de assistência social, a realização, em colaboração com os outros entes, de ações assistenciais em caráter de emergência, monitoramento e avaliação das políticas do setor e o assessoramento dos governos subnacionais no seu desenvolvimento. Em linhas gerais, o governo federal é responsável pela coordenação nacional da política, assumindo principalmente a função de cofinanciar a implementação do SUAS e de assessorar tecnicamente os governos subnacionais. Deve conduzir e organizar, além disso, o monitoramento e a avaliação da política nacional de assistência social.

Os estados também assumem responsabilidade de coordenação federativa no âmbito de suas jurisdições, devendo cofinanciar o aprimoramento da gestão, serviços, programas e projetos em âmbito regional ou local e também a concessão de benefícios eventuais. Está previsto também o apoio técnico e financeiro a associações e consórcios intermunicipais, bem como a realização de monitoramento e avaliação da política. A LOAS prevê, também, a possibilidade de o governo estadual prestar diretamente serviços socioassistenciais, nos casos em que os custos ou mesmo a ausência de demanda

justifiquem uma oferta regionalizada. Na prática, a ausência de incentivos do SUAS para atuação coordenadora estadual provocou uma considerável heterogeneidade nas políticas socioassistenciais implementadas por este nível de governo (SILVA, 2015). Isso significa que os estados, no geral, não assumiram suas funções de coordenação federativa junto a seus municípios, evidenciando uma incapacidade ou desinteresse do governo federal em induzir a participação deste nível de governo na implementação do SUAS.

Já os governos municipais assumem o papel de executores da política, prestando serviços, co-financiando, monitorando e avaliando seus resultados. São responsáveis, ainda, por destinar recursos para pagamento de benefícios eventuais, bem como pelo pagamento de auxílios natalidade e funeral. Os municípios também são os responsáveis pela gestão dos CRAS e CREAS e do Cadastro Único.

A NOB-SUAS/2005 definiu três níveis de gestão da política de assistência social (inicial, básica e plena) nos quais os municípios poderiam se habilitar. Mais uma vez mimetizando a experiência do SUS, a habilitação em cada um dos níveis de gestão resultou no recebimento de incentivos financeiros, tendo como contrapartida a oferta de serviços socioassistenciais. Além disso, um dos requisitos básicos era a manutenção atualizada de informações e dados nas bases do REDE SUAS (sistema informatizado de gestão do MDS). Diferentemente do SUS, no SUAS não foram previstos níveis de habilitação para os governos estaduais, o que minimizou sua capacidade de induzir ações e políticas por parte deste nível de governo (Silva, 2015).

Por outro lado, em análise sobre os efeitos do SUAS sobre os governos locais, Cavalcante e Ribeiro (2012) concluíram que a estratégia de descentralização concebida pelo sistema foi exitosa, com a contínua expansão da oferta de serviços na grande maioria dos municípios brasileiros.

No SUAS, há conferências nacionais, estaduais e municipais a cada quatro anos (art. 18, VI, LOAS). Este é um importante fórum de discussão de problemas e proposição de soluções, constante da estrutura de governança do sistema e que visa reunir usuários, profissionais, gestores e entidades para debater a política de assistência social em todos os municípios do país. Essa é uma dinâmica de governança colaborativa (Bianchi, Nasi e Rivenbark, 2021) que privilegia o envolvimento de vários atores que compõem a arena da política pública. A própria criação do SUAS foi deliberada em 2003 na IV Conferência Nacional de Assistência Social. Além disso, algumas resoluções da CIT são formuladas tendo como base as deliberações das conferências.

A LOAS prevê que as Conferências devem ser convocadas pelos conselhos de assistência social em cada uma de suas jurisdições: nacional, estadual e municipal. É importante lembrar que a criação dos conselhos era um dos requisitos básicos para recebimento de recursos federais e, posteriormente, para adesão ao SUAS. Eles são considerados instâncias deliberativas, devendo ter composição paritária entre governo e sociedade civil. A legislação define ainda que os conselhos fazem parte da estrutura do órgão gestor de cada governo, que deve garantir infraestrutura e

recursos necessários para o seu funcionamento. Há previsão de pagamento de passagens e diárias para os conselheiros, embora eles exerçam essa função sem remuneração.

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) possui caráter deliberativo, normatizador e fiscalizador, aprova a política nacional, regula serviços socioassistenciais públicos e privados, acompanha a certificação de entidades e organizações da assistência social, aprecia e aprova a proposta orçamentária, aprova critérios de transferências de recursos para os governos subnacionais e delibera sobre o financiamento de programas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, entre outras atribuições.

Em termos de composição, o CNAS possui 18 conselheiros, com seus respectivos suplentes. Garantindo a paridade, nove representantes são governamentais (sendo um representante do estado e outro do município) e nove representantes da sociedade civil (com representantes de usuários, entidades e trabalhadores do setor). Há, nesta formação, uma clara preponderância de representantes do governo federal, que pode ter até sete membros. Os conselheiros são nomeados pelo Presidente da República para mandatos de dois anos, com a possibilidade de uma recondução.

Os Conselhos estaduais e municipais precisam ser criados por lei específica e dispõem de competência para acompanhar a implementação da política de assistência social no âmbito de suas jurisdições e de apreciar e aprovar as respectivas propostas orçamentárias.

Há, diante destas atribuições, uma clara conotação de perspectiva fiscalizadora para os conselhos de estados e municípios, ao passo que o Conselho nacional assume competências mais deliberativas, com potencial de alterar os rumos da política de assistência social.

As comissões intergestores foram criadas inicialmente por meio de uma NOB editada em 1998. Elas foram mantidas com a NOB-SUAS de 2005 e pela NOB-SUAS 2012, não sendo objeto de regulamentação via legislação federal. Ou seja, a LOAS não faz menção às Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites. A manutenção dessas instâncias, em termos de infraestrutura e de recursos, fica a cargo dos governos federal e estaduais, que devem custear despesas com a locomoção de seus membros para a realização de reuniões, câmaras técnicas, comissões etc. É garantido, ainda, que CIT e CIB disponham de um secretário executivo e de quadro técnico do órgão correspondente. Segundo o regimento interno da CIT, a sua organização se dá a partir do plenário, secretaria técnica e câmara técnica.

Em termos de composição, a NOB-SUAS define que a CIT deve possuir cinco representantes do governo federal, cinco do Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (FONSEAS) e cinco do Colegiado Nacional Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), todos com seus respectivos suplentes. Estas representações estaduais e municipais precisam contemplar as cinco regiões do país e, no caso dos municípios, precisam também considerar seu porte

populacional. Esses membros são nomeados pelo Ministro da pasta responsável pela gestão do SUAS. Nelas, há as câmaras técnicas que auxiliam nas tomadas de decisão, compostas por técnicos dos três níveis de governo e as suas competências são previstas no regimento interno como segue:

I • Cumprir as determinações do plenário da CIT;

II • Desenvolver estudos e análises com vistas a assessorar e subsidiar a CIT;

III • facilitar, previamente, a negociação a cargo do plenário da CIT.

O foco da atuação da CIT é a definição de questões operacionais da política nacional de assistência social. Critérios para distribuição de recursos, definição de metas e prioridades nacionais, especificações quanto a programas e serviços socioassistenciais e qualificação de serviços são alguns dos temas tratados no âmbito desta comissão. Além disso, ela também tem a função de prestar assessoramento técnico às CIBs.

Há, no âmbito dos estados, as CIBs, que também são arenas federativas, que também incluem câmaras técnicas, mas que congregam apenas a representação do estado e dos seus respectivos municípios. A NOB-SUAS também trata da composição das CIBs, estipulando um quantitativo de 12 membros, sendo seis representantes do estado e seis dos municípios.

A representação municipal, indicada pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais (COEGEMAS), deve garantir a participação da capital do estado e também de cidades com diferentes portes populacionais e gestores da proteção básica, da proteção especial, de média e alta complexidade.

A CIB discute questões operacionais da política socioassistencial, devendo pactuar estratégias de implementação da proteção social básica e especial, a estruturação de oferta de serviços regionalizados, a definição de repasses de recursos estaduais, pactuar o plano estadual de capacitação etc. As deliberações das CIBs também devem ser encaminhadas ao respectivo conselho estadual e devem observar as pactuações e orientações provenientes da CIT. As pactuações e negociações devem ser feitas por meio de consenso, sendo posteriormente enviadas para os respectivos conselhos para conhecimento e deliberação. Ou seja, todas as decisões tomadas no âmbito dessas comissões precisam passar pela chancela do conselho, que pode eventualmente não acatar uma pactuação da comissão e impedir desta forma o seu prosseguimento para execução. Destaca-se que o Congemas tem uma diretoria que se reúne mensalmente, assim como o seu plenário, para que assim possam discutir as pautas da CIB, tomar a sua posição e possam levá-la para a CIB.

A LOAS prevê a elaboração de Planos de Assistência Social por parte de estados e municípios como requisito para recebimento de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social. Com a NOB-SUAS, esta exigência passou a ser

requisito para adesão municipal ao sistema nacional. Os planos são entendidos como instrumentos de planejamento estratégico para os gestores das diferentes esferas, que deve ser elaborado pelo órgão gestor e submetido ao respectivo Conselho para aprovação. De acordo com a NOB-SUAS, estes planos devem ser elaborados a cada quatro anos em conformidade com os Planos Plurianuais.

A norma traz ainda os componentes que devem estar contemplados no plano, como é o caso de um diagnóstico socioterritorial, devendo levar em conta as metas nacionais e estaduais que foram pactuadas e também as deliberações das conferências. O Cadastro Único é um sistema nacional de informações sobre famílias de baixa renda, criado ainda em 2001 por meio do decreto nº 3877. Operado inicialmente em parceria com a Caixa Econômica Federal, o instrumento tinha como objetivo fornecer subsídios para atuação estatal no enfrentamento da pobreza e poderia ser utilizado por todos os órgãos públicos federais na concessão de programas focalizados. Em 2007, o CadÚnico passou a ser regulamentado pelo decreto 6135/2007, que conceitua o sistema como “um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda”. O Decreto exige, além disso, que ele seja utilizado para a seleção de beneficiários de programas sociais.

O CadÚnico é claramente um instrumento de monitoramento e avaliação das políticas socioassistenciais, servindo, como apregoa a própria NOB-SUAS, para construção de mapas de vulnerabilidade social dos territórios.

A atualização das informações desse sistema é de responsabilidade dos governos municipais. Outro instrumento que pode ser de grande valia para o SNE é Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD - SUAS), criado em 2011, e que tem por objetivo: 1) medir os resultados da gestão descentralizada do SUAS, observando a atuação estadual, municipal e distrital na implementação e monitoramento da sua política e na articulação intersetorial; 2) incentivar a obtenção de resultados qualitativos; e 3) calcular os recursos que serão repassados aos entes para apoio financeiro (art. 12-A, LOAS).

A ideia do IGD foi de criar um indicador de qualidade atrelando um incentivo financeiro aos entes federados que conseguirem melhorar seus serviços socioassistenciais. Foi criado assim um IGD-SUAS para os estados e outro para os municípios. O IGD-SUAS foi regulamentado pelo decreto 7636/2011 e considera como critérios para de qualidade os seguintes requisitos: grau de cobertura dos serviços socioassistenciais prestados, qualidade da infraestrutura física dos equipamentos da assistência social, qualidade dos serviços prestados e articulação e integração com o Bolsa Família e com o Brasil sem Miséria. O IGD é um índice, que varia de 0 a 1, em que quanto mais próximo de 1, melhor o desempenho da gestão e maior poderá ser o repasse de recursos federais para os entes. Estes, por sua vez, poderão investir os recursos extras para aprimoramento da gestão. Importa destacar que a legislação não permite a utilização destes recursos para pagamento de pessoal.

Em termos de financiamento, uma das questões mais relevantes e identificada em muitas deliberações de conferências

nacionais de assistência social (SILVA, 2015) diz respeito à inexistência de vinculação constitucional de recursos para o setor. Ou seja, não há obrigatoriedade para o aporte de recursos pelo governo federal e nem pelos governos subnacionais em seus respectivos fundos de assistência social. Este cenário acaba gerando incertezas e dificuldades para implementação do sistema. Outra questão importante é que a LOAS, em seu art. 29, define que todos os recursos destinados à assistência social deverão ser automaticamente depositados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Portanto, todos os recursos federais para o setor passam pelo FNAS.

Educação

A evolução do sistema educacional brasileiro tem forte relação com o federalismo e a divisão territorial do poder no Brasil. A adoção de um modelo elitista desde as origens alijou grande parte da população do acesso à escola pública – ou a “expulsou” por meio de uma pedagogia da repetência (Ribeiro, 1991), com altíssimas taxas de reprovação e evasão do alunado mais pobre. Contribuíram muito para esse modelo a ausência de uma política nacional forte, a fragmentação federativa da política em razão da enorme desigualdade entre os estados e a fragilidade municipal na provisão da Educação.

A redemocratização do Brasil trouxe grandes mudanças para a Educação. A primeira foi, como no caso da Saúde e da Assistência Social, a criação de medidas para universalizar a política pública, num processo iniciado pela Constituição de 1988.

A Carta constitucional transformou em obrigatório o ensino para crianças de sete a 14 anos – posteriormente, a Emenda Constitucional n. 59, aprovada em 2019, garantiu o direito educacional para a idade entre quatro e 17 anos.

Essa medida foi central na transformação recente da Educação brasileira, mas só teve efeito porque foram estabelecidas certas condições institucionais para se chegar à universalização do ensino. Neste sentido, três passos foram fundamentais. Primeiro, o fortalecimento da profissionalização da carreira docente, por meio de formas mais meritocráticas de seleção e formação continuada, contra uma tradição clientelista que havia no país. Em segundo lugar, fortaleceu-se o financiamento educacional vinculado à porcentagem do Orçamento dos três níveis de governo – governos estaduais e municipais, por exemplo, precisam gastar 25% de sua receita com o sistema de ensino. Por fim, adotou-se um novo modelo federativo, que combina forte papel coordenador da União com autonomia local e descentralização da provisão educacional (Abrucio, 2010).

Para modificar o antigo modelo de federalismo educacional havia três desafios. Um deles seria fortalecer a função do Governo Federal de comandante de uma política nacional com instrumentos para reduzir as desigualdades territoriais, buscando assim garantir a maior equidade local possível na oferta educacional (GOMES, SILVA e OLIVEIRA, 2019). O outro entrave era fazer a municipalização, dado que não havia uma tradição em larga escala de provisão educacional no plano municipal. Fechando os desafios, seria preciso aumentar a colaboração fede-

rativa, uma vez que o sistema era muito fragmentado, inclusive com a existência de duplicidade de redes, estadual e municipal, no Ensino Fundamental (Cury, 2008; Abrucio, 2010). A relevância desse problema ficou clara quando a Constituição de 1988 definiu que deveria haver um Regime de Colaboração entre os entes federativos (artigo 211).

Apesar de propor um novo federalismo, sua estruturação não ocorreu imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988. Houve um processo gradativo de criação tanto de maior coordenação federativa por parte da União, bem como de condições efetivas de descentralização. Na Educação, em comparação à Saúde e à Assistência Social, há menor cooperação federativa e ainda não há conselhos intergovernamentais verticais que salvaguardam os direitos de autonomia e a capacidade de participar do processo decisório que envolva o interesse dos três entes. Mesmo assim, os fóruns federativos horizontais dos municípios e dos estados têm se fortalecido, inclusive gerando disseminação de políticas, ações conjuntas e parcerias com a sociedade.

Principalmente a partir do mandato do presidente Fernando Henrique, numa trajetória que teve continuidade nos governos seguintes até a eleição de Bolsonaro à Presidência (2018), muitas mudanças ocorreram no federalismo educacional brasileiro. Embora não haja formalmente um sistema como em Saúde ou Assistência Social, as políticas educacionais tornaram-se mais sistêmicas do ponto de vista intergovernamental, com maior entrelaçamento de funções e objetivos entre os entes.

Na lista de medidas que tornaram mais sistêmicas as políticas educacionais do ponto de vista do federalismo, destacam-se, primeiramente, as políticas de apoio e indução do Governo Federal aos governos subnacionais. Foram fortalecidos programas de distribuição de livros didáticos e recursos para a compra de merenda escolar aos municípios, ainda na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002). Depois, no Governo Lula (2003–2010), mais programas de ajuda às Prefeituras foram expandidos, como na área de transporte escolar e de fortalecimento da gestão pública local (o Plano de Ações Articuladas – PAR).

Vale realçar que tais mecanismos continuaram nas gestões de Dilma Rousseff (2011–2016) e Michel Temer (2016–2018), envolvendo ainda novidades como propostas de indução de boas práticas, como o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), e transformações regulatórias, como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). A lógica desse modelo foi a de buscar estabelecer um comando e apoio federal, sem alterar a autonomia subnacional na implementação das políticas educacionais.

Outro elemento estratégico desse novo federalismo educacional foi a instituição de um Sistema Nacional de Avaliação, iniciado no Governo Fernando Henrique e completado no mandato do presidente Lula. Há um Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), com provas aplicadas em todas as escolas brasileiras, e, como resultado deste processo avaliativo, instituiu-se um Indicador, o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), criado em 2007

pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Mais uma vez, o paradigma orientador é ter um instrumento de gestão sob o comando do Governo Federal que ajuda os governos estaduais e prefeituras a modular suas políticas a partir do desempenho de suas escolas. Na verdade, alguns programas federais utilizam o IDEB para definir sua alocação de recursos, seja para valorizar os que avançam mais, seja para apoiar os que mais têm problema nos resultados de avaliação padronizada em larga escala.

Todo esse processo de mudança no federalismo educacional tem como elemento estratégico o financiamento. Duas grandes mudanças ocorreram neste campo. Em primeiro lugar, foi criado, no final da década de 1990, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, chamado de Fundef (GOMES, 2009). Tratava-se mudar a forma de dividir os recursos entre os níveis de governo. A ideia era que o dinheiro fosse “atrás dos alunos”, isto é, os recursos seriam distribuídos segundo as matrículas do ensino fundamental, gerando uma indução para maior municipalização. Além disso, foi determinada uma suplementação da União, de modo que esse Fundo buscou diminuir as desigualdades intra e interestaduais.

O Fundo aumentou fortemente a transferência de recursos para os governos municipais, mas a participação dos estados caiu em todas as Unidades da Federação. Houve também uma redução da desigualdade de gasto intra-estadual, já que a desigualdade entre as redes estadual e municipal foi diminuída.

No entanto, não houve grande alteração na desigualdade de gasto interestadual, mesmo dentro de uma mesma região geográfica, em função, principalmente, da baixa complementação da União (Vazquez, 2012).

Cerca de uma década depois, o Fundef foi aperfeiçoado, ampliando seus recursos para além do Ensino Fundamental, atingindo também as etapas vinculadas à Primeira Infância e ao Ensino Médio. Criou-se, assim, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, intitulado Fundeb. É interessante notar como o Fundeb representa um amadurecimento das relações intergovernamentais, pois a partir dele começaram a se construir fóruns federativos triádicos sobre financiamento da Educação Básica e sobre a definição do piso nacional do magistério. Não obstante este avanço, nessas comissões cabe ao Ministério da Educação (MEC) o voto de desempate, revelando o maior poder da União na barganha federativa.

Diferentemente da Saúde e da Assistência Social, não há um Sistema formal na Educação com seus respectivos conselhos intergovernamentais triádicos e diádicos – na linguagem do federalismo brasileiro, a tripartite e as bipartites. A proposição legislativa de um Sistema Nacional de Educação (SNE) vem desde o início dos anos 2000, tendo ficado mais explícita na agenda pública com a Emenda Constitucional 59 (2009) e o Plano Nacional de Educação (2014), o qual inclusive determinou que o SNE deveria estar pronto e começar a vigorar dois anos depois – e já se passaram dez anos e

isso ainda não foi feito (PONTES e LICIO, 2020). É bem verdade que entre 2021 e 2022 o projeto legislativo sobre o tema avançou no Congresso Nacional, mas ainda não foi aprovado, algo que teve efeitos negativos durante a pandemia de Covid-19, como veremos na conclusão do capítulo.

Mas há mecanismos colaborativos e participativos no federalismo educacional brasileiro mesmo sem um Sistema Nacional. Três tipos cooperativos aqui se destacam. O primeiro são as formas de cooperação intermunicipal, em formato de Consórcios e/ou Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Mesmo tendo tido um avanço nos últimos anos, com um uso mais difundido pelas municipalidades (Abrucio & Weber, 2017), do ponto de vista comparativo com outras políticas, como Saúde, Meio Ambiente e Saneamento Básico, a Educação tem um número menor de parcerias formais entre governos municipais (Grin & Abrucio, 2017).

O segundo tipo cooperativo é o Regime de Colaboração entre estados e municípios, cuja grande experiência é a do estado do Ceará, que criou uma política educacional fortemente entrelaçada entre o governo estadual e as municipalidades, gerando excelentes resultados em termos de desempenho educacional dos estudantes, das escolas e, por conseguinte, das cidades cearenses (Abrucio, Segatto & Pereira, 2017). Esse modelo, no entanto, ainda não é predominante nos estados brasileiros, e mesmo com avanços recentes, o cenário dominante ainda de baixa colaboração entre estados e municípios (Segatto, 2015; Segatto & Abrucio, 2018).

Nas experiências que há desse tipo colaborativo, foram criadas formas de governança que dão mais espaço às municipalidades para participar da agenda estadual de Educação, gerando, desse modo, um tipo de salvaguarda do poder local frente aos estados.

O terceiro tipo de cooperação intergovernamental na Educação é o que mais interessa na discussão sobre as salvaguardas federativas. São as formas de articulação horizontal entre os estados e os municípios, por meio de associações de secretários de políticas públicas (Abrucio & Sano, 2011; Sano & Abrucio, 2013). No caso da Educação, esse associativismo federativo é muito forte, sendo que as duas instituições principais dialogam e participam de negociações com o Executivo Federal, o Congresso Nacional e com a sociedade civil. São elas: a União Nacional dos Dirigentes Municipais (Undime) e o Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed).

Tanto a Undime quanto o Consed têm tido um papel muito importante de advocacy federativo, defendendo as ideias, interesses e direitos dos governos subnacionais. Dado o caráter triádico do federalismo brasileiro, que considera os três níveis de governo como entes federativos plenos, embora sejam assimétricos no que se refere aos instrumentos de poder político, econômico e administrativo, as salvaguardas precisam ser vistas sob uma dupla ótica: a do lado dos governos locais frente aos estaduais e ao Governo Federal, e a dos estados frente à União. Neste sentido, o associativismo federativo educacional tem sido capaz

de organizar a defesa da autonomia subnacional.

O funcionamento desse associativismo horizontal não configura apenas uma forma política de evitar o poder desmedido de algum ente federativo, especialmente o da União. A Undime e o Consed têm se caracterizado por gerar debates e construir visões comuns para os municípios e os estados, tendo ainda um papel relevante de fazer diagnósticos sobre a situação dos governos subnacionais, além de disseminar boas práticas de seus integrantes à outra parcela deles. Essa função de difusão de ideias e políticas constitui uma inovação importante desse modelo intergovernamental, o que acaba por fortalecer os laços entre os participantes, dando maior legitimidade à ação conjunta de governos municipais ou estaduais.

A força desse associativismo horizontal, entretanto, não retira o fato de que a inexistência de um Sistema e de suas estruturas de Conselhos Intergovernamentais impacta fortemente a capacidade de os governos subnacionais defenderem-se de centralizações indevidas cometidas pelo Ministério da Educação.

Isso ficou mais claro com a pandemia de Covid-19, quando o Governo Federal se recusou a coordenar a resposta nacional ao problema do ensino remoto, além de não ter ajudado os governos locais mais pobres e/ou frágeis de termos de capacidade administrativa. Nesta linha, em termos de salvaguardas federativas, certamente a Saúde tem uma posição de poder mais forte do que a Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para finalizar o primeiro relatório, sintetizamos ao final as dez principais lições que podem ser tiradas da análise dos Sistemas Nacionais de

Políticas Públicas e de todas as políticas que vêm tentando dar um sentido mais sistêmico à sua governança. Veja, a seguir, quais são essas dez principais lições.

1 Os Sistemas Nacionais têm produzido maior efetividade nas políticas em que são adotadas com maior institucionalização e maturidade, mas não há uma solução única para todas as políticas. Neste sentido, é preciso captar os elementos dos Sistemas que podem ser usados como forma de aprendizagem e difusão de boas práticas e, concomitantemente, singularizar as respostas para cada setor, fazendo assim uma combinação entre mecanismos estruturais e partes customizadas. Para realizar essa tarefa compatibilizadora, é essencial mapear as competências legais e constitucionais de cada ente federativo e compreender como as formas descentralizadas estão presentes naquela política (Bichir, Simoni e Pereira, 2020).

2 A lógica sistêmica deve ser o ponto central de qualquer política pública brasileira,

que tanto mais será capaz de se desenvolver se houver um modelo de gestão e financiamento que alicerce o desenho institucional daquela política pública. A continuidade da política e sua efetividade em termos de ciclo de políticas públicas dependem do paradigma de financiamento e gestão adotado.

3 A centralidade da montagem de uma caixa de ferramentas atreladas à coordenação federativa, a partir das quais a União e, em perspectiva crescente, os governos estaduais, podem atuar em prol do federalismo cooperativo e da construção de capacidades estatais locais. Esse último ponto deve ser realçado: para se ter uma escala nacional e universalizante, é fundamental fortalecer as capacidades de estados e, sobretudo, de municípios.

Essa é uma questão ainda mais relevante, considerando as características do federalismo descentralizado que, desde 1988, só faz crescer as responsabilidades das esferas subnacionais, em especial dos municípios.

4 Os mecanismos formais de articulação vertical e horizontal, por meio de Conselhos Intergovernamentais, com diferentes formatos segundo a política e tendo uma estrutura que congregue também a governança multinível, constituem peça-chave para dar um caráter sistêmico, legítimo e efetivos às políticas públicas brasileiras. Tais fóruns federativos são centrais não só na relação entre os três níveis de governo, mas igualmente na articulação entre os estados e os municípios.

5 As políticas públicas precisam encontrar caminhos de articulação territorializada, especialmente de forma horizontal, mas também combinando esta com a incorporação vertical,

que se adaptem às suas peculiaridades. Não basta, assim, haver fóruns federativos amplos. Igualmente necessário é ter mecanismos territoriais singulares, para partes regionais do território e, por vezes, seus biomas, para dar conta da especificidade de cada prática local da política pública. A exemplo do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, a delimitação do território, para a área do meio ambiente e da mudança climática, talvez não se ajuste às divisões administrativas delimitadas por cidades e estados. A complexidade do problema territorial brasileiro deve ser gerida de forma mais ampla conforme às características regionais e de biomas do país. O exemplo amazônico é o mais contundente neste sentido, mas na questão climática isso envolve também um olhar mais singular para regiões como o cerrado, por exemplo.

6 Os estados estão aumentando sua importância coordenadora, porém, ainda são mais frágeis neste papel do que a União.

Logo, é fundamental encontrar, em cada política, o lugar estadual da coordenação junto aos municípios, dando maior efetividade e eficiência ao processo de espraçamento das políticas públicas por todo o país, e segundo as circunstâncias locais.

7 Os mecanismos de governança multinível precisam ser aperfeiçoados dentro da governança federativa das políticas públicas brasileiras. Decerto, houve muitos avanços após a Constituição de 1988, todavia, ainda há muito espaço para aumentar a legitimidade, a inclusividade e a capacidade dos atores sociais, para além dos governos, atuarem nas políticas públicas. Nesta linha, a incorporação de atores internacionais, dos outros Poderes e de camadas da população com menor capacidade de organização são temas centrais para o futuro dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas.

8 Os Sistemas Nacionais de Políticas Públicas ainda são muito incapazes de captar as lógicas

intersectorial e transversal dos problemas coletivos. O problema é que tais dimensões são cada vez mais importantes para resolver problemas complexos, como a questão climática. Será necessário repensar os desenhos da ação governamental para wicked problems, incorporando a intersectorialidade e a transversalidade (Bichir e Canato, 2019; Bichir, Oliveira e Canato, 2016). Nesse sentido, a experiência do Fórum Interconselhos, criado em 2011 no âmbito do governo federal, e que reúne representantes dos conselhos nacionais e entidades representativas da sociedade civil para colaborar na elaboração e no monitoramento da execução dos Planos Plurianuais (PPA), é um exemplo nessa direção.

9 A capacidade de articular governança e modelos de gestão. É fundamental reforçar a gestão de pessoas, de resultados e de procedimentos em diversas políticas públicas, criando as condições para se implementar com mais efetividade as políticas públicas.

Neste campo, também é essencial ter uma gestão do conhecimento fortalecida, porque a informação e a capacidade de absorvê-la constituem peças-chave para o sucesso das políticas. Mas o reforço do aspecto técnico não pode ser feito em descompasso com diálogo político e com a sociedade, pois o convencimento e a construção de compromissos são centrais para o sucesso das políticas públicas num país tão heterogêneo e complexo como o Brasil.

10 É necessário construir fortes coalizões, com múltiplos atores, para sustentar a trajetória das políticas públicas. A institucionalidade é fundamental e ela própria costuma ter efeitos positivos sobre o arco de apoio. De todo modo, essa tarefa é mais ampla, e envolve a construção de identidades, a conquista de novos apoiadores, a

montagem de estratégias intertemporais de ação política. Em outras palavras, desenvolver competências para saber criar o engajamento e as formas de convencimento que utilizem a governança federativa e multinível de maneira mais efetiva (Bichir, Bretas e Canato, 2019; Bichir, Haddad, Hoyler, Lotta, Canato e Marques, 2018). Em breves palavras, isso significa erigir uma governança colaborativa em torno da política pública.

Toda a discussão desse capítulo e essas lições finais dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas servirão como base para o próximo relatório,

cujo objetivo é traçar a trajetória recente da governança ambiental, e mais particularmente do Clima, no caso brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente & sociedade*, v. 8, p. 99-124, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. Editora Hucitec, São Paulo, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz, A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, p. 39-70, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz PEDROTI, Paula Maciel & PÓ, Marcos Vinicius (2010). A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Fernando Luiz Abrucio, Maria Rita Loureiro e Regina Pacheco. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu (2011). A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos Adenauer* (São Paulo), v. 4, pp. 22-31.

ABRUCIO, Fernando. Luiz e LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: Pires, R., Lotta, G., e Oliveira, V. (eds.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas* (pp. 23-58). Brasília: IPEA, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 663-677, 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Governança do sistema nacional de recursos hídricos: a visão dos atores. In: LIMA, Luciana Leite; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo (Org). Campo de Públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni (2017). A Construção do Sistema Nacional de Educação: Avanços e limites de um projeto inacabado. Campo de Publica em ação coletânea em teoria e gestão de políticas publicas. 1ed.Rio Grande do Sul: UFRGS Editora, v. 1, pp. 214-229.

ABRUCIO, Fernando Luiz, SEGATTO, Catarina Ianni & PEREIRA, Maria Cecília (2017). Regime de Colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni (2021). Capacidades estatais locais na educação brasileira: avanços, limites e desafios. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. (Org.). Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, v. 1, pp. 401-433.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; MARQUES, F. C. (2022) Colaboração 360 graus na educação. Gv-Executivo, [S.L.], v. 21, n. 2, p. 1-1, 21 jun. 2022. Fundação Getúlio Vargas.

ABRUCIO, F.L. Governança Colaborativa para a Primeira Infância: Uma proposta para os governos estaduais brasileiros. Relatório de Pesquisa. Abril, 2023. Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: regiões hidrográficas brasileiras. Edição Especial. Brasília: ANA, 2015.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal Of Public Administration Research And Theory, [S.L.], v. 18, n. 4, p. 543-571, 13 nov. 2007. Oxford University Press (OUP).

BIANCHI, C.; NASI, G.; RIVENBARK, W. C. Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. *Public Management Review*, [S.L.], v. 23, n. 11, p. 1581-1589, 5 mar. 2021. Informa UK Limited.

BICHIR, Renata; SIMONI, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, 2020.

BICHIR, R. M., & CANATO, P. C. (2019). Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In R. R. C. Pires (Org.), *Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 243-266). Ipea.

BICHIR, R. M., BRETTAS, G. H., & CANATO, P. C. (2017). Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, 11, 1-28.

BICHIR, R. M. HADDAD, A. E., HOYLER, T., LOTTA, G. S., CANATO, P. C., & MARQUES, E. C. L. (2018). Early childhood in the city of São Paulo: the implementation of São Paulo Carinhosa Program in Glicério. *Cadernos de Gestão Pública*, 24, 1-23.

BICHIR, R. M., Oliveira, M. C., & Canato, P. C. (2016). Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. *Brasília. Cadernos de Estudos*, 26, 81-102.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3877.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7508.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.636, de 7 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o apoio financeiro da União a Estados, Distrito Federal e Municípios destinado ao aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social com base no Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7636.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9630.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...], dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal [...] para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8080.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8142.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8742.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9394.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9433.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Leis_2001/l10201.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.466, de 24 de agosto de 2011. Acrescenta arts. 14-A e 14-B à Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que “dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”, para dispor sobre as comissões intergestores do Sistema Único de Saúde (SUS), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) e suas respectivas composições, e dar outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/l12466.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal;

cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 821, de 26 de fevereiro de 2018. Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv821.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BURGESS, M. Comparative Federalism: theory and practice. London and New York: Routledge, 1996.

CAVALCANTE, Pedro; RIBEIRO, Beatriz Bernardes. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, nov./dez. 2012.

CHOI, Iseul; MOYNIHAN, Donald. How to foster collaborative performance management? Key factors in the US federal agencies. Public Management Review, v. 21, n.10, pp, 1538-1559, 2019.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Federalismo, Descentralização e o Novo Arranjo Institucional da Política de Assistência Social: lidando com problemas de autonomia e coordenação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ. 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. Educação e Sociedade, v.19, n. 105, 2008.

DIN, M. Z. U.; YUAN, X. Y.; KHAN, N. U.; HAN, H. Linking local collaborative governance and public service delivery: mediating role of institutional capacity building. Humanities And Social Sciences Communications, [S.L.], v. 10, n. 1, 5 dez. 2023. Springer Science and Business Media LLC.

DOWBOR, Monika. Da inflexão pré-constitucional ao SUS municipalizado. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 158-222, 2009.

DUIT, A.; LÖF, A. Dealing With a Wicked Problem? A Dark Tale of Carnivore Management in Sweden 2007-2011. *Administration & Society*, [S.L.], v. 50, n. 8, p. 1072-1096, 21 jul. 2015. SAGE Publications.

DUTRA, Walkiria. A vez do governo estadual nas estratégias de coordenação em políticas públicas: O caso de Minas Gerais nas áreas de Habitação de Interesse Social e Segurança Pública. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2018.

EMERSON, Kirk; Nabatchi, TINA, BALOGH, Stephen. An integrative framework for collaborative governance." *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 22, n.1, pp1-29, 2012.

FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. 2010. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado)-Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em:< <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf>.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos do sistema de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARRIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (orgs). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ. 2013.

FRUCTUOSO, Jurandi. A gestão do Sistema Único de Saúde. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (ed). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 89-108.

GOMES, Sandra. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *Dados*, v. 52, p. 659-690, 2009.

GOMES, Sandra; SILVA, André; OLIVEIRA, Flávia. Governos partidários e políticas educacionais no Brasil do século XXI: a eficácia da democracia. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). As políticas da política: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. 1ed. São Paulo: UNESP, 2019.

GRIN, Eduardo José e ABRUCIO, Fernando Luiz. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. *Revista de Sociologia e Política*, v. 29, n. 77, pp. 1-23.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz (2018). ¿Qué decir de las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, v. 70, pp. 20-35.

GRIN, Eduardo; ABRUCIO, Fernando Luiz (2019). Governos locais: uma leitura introdutória. 1. ed. Brasília: ENAP, v. 1. 104 p.

GRIN, Eduardo, BERGUES, Martina & ABRUCIO, Fernando Luiz (2020). Toma de decisiones políticas en Brasil: arenas de negociación intergubernamental y salvaguardas federales. En J. Mendoza y E. J. Grin (ed.), *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 181-238). Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. (Org.) (2021). Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, v. 1. 714p.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz (2017). Inovação no associativismo territorial no Brasil: os Arranjos de Desenvolvimento da Educação. *Redes*, v. 22, n. 3, pp.39-64.

HEAD, B. W.; ALFORD, J. Wicked Problems. *Administration & Society*, [S.L.], v. 47, n. 6, p. 711-739, 28 mar. 2013. SAGE Publications.

JACCOUD, Luciana. Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras. Brasília: IPEA, 2020.

JACCOUD, L.; MENESES, A.; STUCHI, C (2020). Coordenação Intergovernamental e comissões intergestoras no SUAS. In: JACCOUD, L.. Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras. Brasília: IPEA, 479 p.

KENIS, Patrick; PROVAN, Keith G. Towards an exogenous theory of public network performance. *Public administration*, v. 87, n.3, pp. 440-456, 2009.

LEANDRO, José Geraldo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 4, p. 811-848, 2018.

LICIO, Elaine Cristina. Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). 2012. 2012. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, DF.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BIELMAN, Marina Farkas. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 19, n. 64, 2014.

MACHADO, Cristiani Vieira et al. Federalism and health policy: the intergovernmental committees in Brazil. *Revista de saúde publica*, v. 48, p. 642-650, 2014.

MARENCO, A. Políticos versus Burocratas: Reformas Administrativas em Perspectiva Comparada. Rio de Janeiro; Editora FGV, 2022.

MIRANDA, Alcides S. Intergovernmental health policy decisions in Brazil: cooperation strategies for political mediation. *Health policy and planning*, v. 22, n. 3, p. 186-192, 2007.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Angelo. Coordenação Federativa ea “Armadilha da Decisão Conjunta”: As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PETERS, B Guy. What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy And Society*, [S.L.], v. 36, n. 3, p. 385-396, 3 jul. 2017. Oxford University Press (OUP).

PETERS, B. Guy, GRIN, Eduardo & ABRUCIO, Fernando Luiz (2021). American federal systems and covid-19. Responses to a Complex Intergovernmental Problem. Emerald Publishing, UK: 151 p.

PONTES, Pedro Arthur de Miranda Marques; LICIO, Elaine Cristina. Mapeando o Debate Sobre o Sistema Nacional de Educação: o Que Dizem as Propostas Sobre a Criação de uma Nova Instância de Pactuação. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Setembro de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36720 Acesso em 19/08/2021.

PROVAN, Keith G; HUANG, Kun; MILWARD, H Brinton. The evolution of structural embeddedness and organizational social outcomes in a centrally governed health and human services network. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 19, n. 4, pp. 873-893, 2009.

RAN, Bing; QI, Huiting. Contingencies of power sharing in collaborative governance. *The American Review of Public Administration*, v. 48, n.8, pp.836-851, 2018.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. SUS 30 anos: o início, a caminhada e o rumo. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, p. 1729-1736, 2018.

SÁTYRO, N. G.; CUNHA, E. A entrada da política de assistência social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente. 35º Encontro Anual da Anpocs GT029-Políticas Públicas, Caxambu, 2011.

SEGATTO, Catarina Ianni; BÉLAND, Daniel. Federalism and decision making in health care: the influence of subnational governments in Brazil. *Policy Studies*, v. 42, n. 3, p. 308-326, 2021.

SILVA, André Luis Nogueira da. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. 2015. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

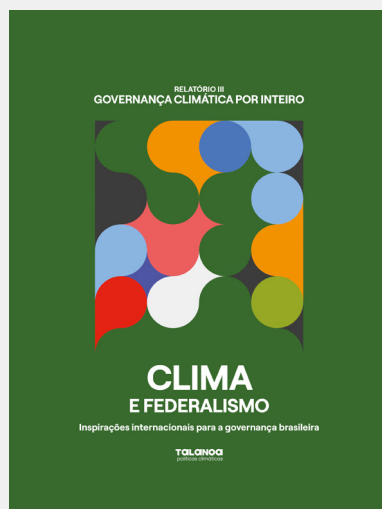
SILVA, André Luis Nogueira da. Os Estados Importam! Determinantes da cooperação subnacional nas políticas de educação e saúde do Brasil. 2020. Tese de Doutorado. Curso de Doutorado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

TERMEER, C. J. A. M.; DEWULF, A.; BREEMAN, G.; STILLER, S. J.. Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems. *Administration & Society*, [S.L.], v. 47, n. 6, p. 680-710, 6 jan. 2013. SAGE Publications.

TOSUN, J., & Lang, A.. Policy integration: mapping the different concepts. *Policy Studies*, v. 38, n. 6, pp. 553-570, 2017.

VIANA, Ana Luiza D'Avila et al. Novas perspectivas para a regionalização da saúde. *São Paulo em Perspectiva*, v. 22, n. 1, p. 92-106, jan./jun. 2008.

WEYLAND, Kurt. Social movements and the state: the politics of health reform in Brazil. *World Development*, v. 23, n. 10, p. 1699-1712, 1995



Acesse também os outros volumes da série *Governança Climática Por Inteiro* em:
politicaporinteiro.org



TALANOa
políticas climáticas