



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA E CIÊNCIA POLÍTICA  
CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Patrizia Cristina Cancelier Casagrande

**FEDERALISMO BRASILEIRO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS  
PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS: desafios de coordenação e cooperação  
federativa**

Florianópolis

2024

**FEDERALISMO BRASILEIRO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS  
PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS: desafios de coordenação e cooperação  
federativa**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Bacharelado em Ciências Sociais do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof. Dra. Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza

Florianópolis

2024

Casagrande, Patriza Cristina Cancelier  
Federalismo brasileiro e as relações  
intergovernamentais para a implementação do SUAS:  
Desafios de coordenação e cooperação federativa/  
Patriza Cristina Cancelier Casagrande; orientadora,  
Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza, 2024.  
87 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de  
Filosofia e Ciências Humanas, Graduação em  
Ciências Sociais, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Ciências Sociais. 2. Federalismo. 3. Relações  
intergovernamentais. 4. Assistência Social. 5. SUAS. I.  
Souza, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. II. Universidade  
Federal de Santa Catarina. Graduação em Ciências  
Sociais. III. Título.

Patrizia Cristina Cancelier Casagrande

**Federalismo brasileiro e as relações intergovernamentais para a implementação do  
SUAS: desafios de coordenação e cooperação federativa**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais e aprovado em sua forma final pelo Curso de Ciências Sociais

Florianópolis, 13 de dezembro de 2024

Coordenação do Curso

**Banca examinadora**

Prof.(a) Dra. Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza

Orientador(a)

Prof. Dr. Tiago Daher Padovezi Borges

SPO-UFSC

Ma. Márcia Inês Schaefer

PPGSP-UFSC

Florianópolis, 2024.

## AGRADECIMENTOS

A construção deste trabalho é fruto de um amadurecimento pessoal e acadêmico durante minha trajetória no curso de Ciências Sociais. Essa jornada nunca foi solitária, pois o aprendizado é, antes de tudo, um processo coletivo. Sou profundamente grata a todos que me inspiraram, me apoiaram, ouviram minhas frustrações e celebraram minhas conquistas, contribuindo para que eu chegasse até aqui.

Agradeço, em primeiro lugar, à minha mãe, Kristina, minha maior inspiração e companheira. Sem seu apoio incondicional, nada disso seria possível. Ao meu irmão, Luigi, por me acompanhar e incentivar, mesmo de São Paulo, e ao meu pai, Gilberto, por sempre me motivar e compartilhar suas experiências profissionais inspiradoras. Aos meus avós e professores, Rogério e Natália, por acreditarem em mim e sempre me nutrirem de sabedoria em cada conversa. Aos demais membros da minha querida família Cancelier, agradeço o apoio constante.

Agradeço à minha orientadora e supervisora de estágio, Prof. Cíntia, pela orientação atenciosa desde a escolha do tema até o suporte durante os estágios realizados. Sua disciplina de Políticas Públicas foi um marco na minha formação e para a realização deste trabalho. Foi com ela que me aproximei do campo e consegui conectar minhas experiências profissionais à teoria política. Ao Prof. Tiago, por sua disciplina de Instituições Políticas Brasileiras, também essencial para a escrita deste trabalho e apoio nas bibliografias, e à Doutoranda Márcia, por nossos valiosos encontros e contribuições nesta etapa final do curso.

Sou grata também aos supervisores e servidores públicos que me acolheram durante os estágios. Débora e Regina na SAS, que me inspiraram com sua dedicação às políticas de direitos humanos em Santa Catarina e na decisão de pesquisar a política de assistência social. À toda equipe da DAPI e Memória do TRT12, que me apoiaram neste momento decisivo e contribuíram de diferentes maneiras para minha formação profissional.

Às amigadas construídas ao longo da graduação, especialmente Nicole, minha companheira de curso e de estágio na SAS, obrigada por tantas trocas e momentos compartilhados juntas. Julia, Joana e Eduarda, amigas formadas através da ATCFH, é um imenso orgulho ter presidido uma associação com pessoas tão especiais, que fizeram os “problemas de coordenação” se tornarem divertidos. Obrigada por deixarem essa jornada mais leve e especial. Cada desafio superado e momento compartilhado ficará guardado com carinho.

Por fim, agradeço à UFSC por proporcionar um ensino público e de qualidade, abrindo tantas portas profissionais. Que as universidades públicas brasileiras continuem sendo defendidas e valorizadas como pilares do conhecimento científico e da transformação social.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo explorar as diferentes interpretações sobre os mecanismos e arranjos institucionais do federalismo brasileiro na coordenação e cooperação intergovernamental durante o processo de implementação de políticas públicas, com ênfase no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para isso, foi realizada uma revisão bibliográfica que contemplou os principais teóricos contemporâneos que debatem os conceitos e temas relacionados ao federalismo e relações intergovernamentais no campo da Ciência Política. A investigação partiu de fontes provenientes de obras com contribuições originais e de revisão bibliográfica, buscando traçar um panorama sobre o debate quanto os principais desafios e características do federalismo no Brasil. No que tange à implementação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, a pesquisa foi complementada pela consulta a documentos oficiais e legislações relacionadas ao sistema. As conclusões deste trabalho reforçam a necessidade de compreender o federalismo brasileiro como um arranjo dinâmico e complexo, que requer estratégias específicas para superar os entraves de coordenação e cooperação. Essas estratégias devem considerar não apenas os aspectos formais das relações intergovernamentais, mas também as dinâmicas políticas e institucionais que moldam as interações entre os entes federativos, além da natureza específica e legado histórico que cada política pública contempla.

**Palavras-chave:** Federalismo; Relações intergovernamentais; Políticas públicas; Assistência social.

## ABSTRACT

This paper aims to explore the different interpretations of the mechanisms and institutional arrangements of Brazilian federalism in intergovernmental coordination and cooperation during the process of implementing public policies, with an emphasis on the Unified Social Assistance System (SUAS). To this end, a bibliographical review was carried out that included the main contemporary theorists who debate the concepts and themes related to federalism and intergovernmental relations in the field of Political Science. The research was based on sources from works with original contributions and bibliographical reviews, seeking to draw up an overview of the debate on the main challenges and characteristics of federalism in Brazil. With regard to the implementation of the Unified Social Assistance System (SUAS), the research was complemented by consulting official documents and legislation related to the system. The conclusions of this work reinforce the need to understand Brazilian federalism as a dynamic and complex arrangement, which requires specific strategies to overcome obstacles to coordination and cooperation. These strategies must take into account not only the formal aspects of intergovernmental relations, but also the political and institutional dynamics that shape interactions between federal entities, as well as the specific nature and historical legacy of each public policy.

**Keywords:** Federalism; Intergovernmental relations; Public policies; Social assistance.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
1.1 OBJETIVOS .....	18
1.2 JUSTIFICATIVA .....	18
1.3 METODOLOGIA.....	20
<b>2. OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS .....</b>	<b>23</b>
2.1 FEDERALISMO: TEORIAS E PERSPECTIVAS .....	24
2.2 O CAMPO TEÓRICO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS.....	35
2.3 O FEDERALISMO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO POLÍTICO BRASILEIRO .....	40
<b>3. A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: CONSTRANGIMENTOS, INCENTIVOS E PACTUAÇÕES.....</b>	<b>59</b>
3.1 O MARCO LEGAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	59
3.2 MECANISMOS DE INCENTIVO .....	67
3.3 ESPAÇOS DE PACTUAÇÃO DE COMPROMISSO .....	71
<b>4. CONCLUSÃO .....</b>	<b>76</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>81</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>87</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Os estudos sobre coordenação para a implementação de políticas públicas estão inerentes à análise dos arranjos institucionais constituintes sobre os sistemas políticos. As instituições são regidas por regras formais e informais que ditam as responsabilidades dos agentes e moldam o seu comportamento afetando as relações intergovernamentais (Almeida, 2001). Dessa maneira, tratando-se de um desenho institucional federalista, o conjunto de mecanismos para a implementação de políticas públicas é baseado na distribuição territorial de poder entre instâncias de governo.

As relações intergovernamentais e a diversidade de políticas trazem desafios ao processo. As características variam conforme os diferentes sistemas federativos existentes, os quais são identificados com base na complexidade e na diversidade das variações de políticas resultantes de tais arranjos (Albrecht; Duarte, 2023). O caso brasileiro e as relações federativas que o compõem descrevem uma singularidade institucional quando comparado a outras federações.

Após o período autoritário e centralizador dos governos militares entre 1964 e 1985, a Constituição Federal de 1988 configurou um sistema federalista que não foi produto de um pacto entre os estados, mas de uma descentralização do governo central para os locais com o intuito de aproximar o governo dos cidadãos (Almeida, 2005). Nesse contexto, os mais de cinco mil municípios brasileiros também se constituem como entes federados e dotam de uma autonomia administrativa e política própria para implementação de políticas sociais.

Esse novo cenário gerou debates entre os analistas da temática sobre a capacidade coordenativa da União e a possibilidade de ações cooperativas entre os entes considerando o risco de paralisia decisória, competição em torno de guerras fiscais e o comportamento dos parlamentares e dos governadores como “*veto-players*” (Stepan, 1999). É a partir da década de 1990 que surge uma nova geração de estudos que contrapõe esses primeiros argumentos e sintetiza as direções do debate contemporâneo. Os autores evidenciam empiricamente o Congresso brasileiro como fortemente partidário e nacionalizado em sua produção legislativa (Arretche, 2012; Cheibub; Figueiredo; Limongi, 2009) e o orçamento, como centralizado na União que permite o controle amplo sobre os desenhos das políticas públicas.

Este trabalho procurou compreender os mecanismos do arranjo institucional federalista nos processos de coordenação e cooperação para a implementação de políticas públicas no contexto brasileiro. Para isso, a pesquisa se dividiu em dois capítulos. No primeiro capítulo, realizo uma revisão bibliográfica sobre as teorias de federalismo, relações intergovernamentais que identificam modelos e tipologias do sistema e suas interações na perspectiva da abordagem teórica neoinstitucionalista. Além disso, a propósito das especificidades do sistema federativo no Brasil, a terceira seção do capítulo procurou levantar uma revisão bibliográfica da produção acadêmica que analisa as distintas configurações entre as políticas em torno desse arranjo institucional.

O segundo capítulo deste trabalho dedica-se a uma revisão bibliográfica sobre a política de assistência social, escolhida por sua relevância como objeto de estudo acadêmico e pelos arranjos institucionais específicos que apresenta, em comparação com as políticas de saúde e educação. Estas últimas são frequentemente caracterizadas por uma maior indução federal, enquanto a assistência social destaca-se por seu modelo singular de articulação intergovernamental, que equilibra coordenação nacional e autonomia subnacional. Minha experiência como estagiária na Secretaria de Estado de Assistência Social, Mulher e Família de Santa Catarina também foi determinante para a escolha dessa temática.

A pesquisa direcionou-se a investigar os desafios e os avanços nos mecanismos institucionais que sustentam as Relações Intergovernamentais (RIGs) na assistência social, enfatizando ações coordenativas e cooperativas. Esses mecanismos se consolidaram especialmente após a década de 1990, com a criação de sistemas constitucionalizados e normatizados de políticas públicas (Oliveira e Lotta, 2018) como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Elementos como consórcios públicos e espaços de pactuação federativa emergiram nesse período como estratégias essenciais para a cooperação entre os entes federativos, promovendo ações integradas em prol de objetivos comuns.

Além de analisar o contexto atual da assistência social, o capítulo também aponta possíveis lacunas na literatura e sugere objetos de pesquisa futuros. Entre os temas identificados, destacam-se os impactos dos arranjos institucionais na efetividade da política, o papel dos conselhos e comissões intergovernamentais na pactuação federativa e as tensões político-institucionais que influenciam as relações

intergovernamentais. Assim, este trabalho busca contribuir com uma revisão bibliográfica sobre os arranjos institucionais e as interações entre os entes federativos que se inserem na política da assistência social.

### 1.1 OBJETIVOS

O objetivo geral da pesquisa é explorar as diferentes interpretações sobre os mecanismos e arranjos institucionais do sistema federalista para a coordenação e cooperação no processo de implementação de políticas públicas no Brasil e mais especificamente, no campo da assistência social através da implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Os objetos específicos incluem: 1) Realizar uma revisão bibliográfica sobre as teorias de federalismo e relações intergovernamentais para identificar conceitos e tipologias existentes no debate; 2) Sistematizar uma revisão bibliográfica sobre o sistema federativo brasileiro e as mudanças recentes sobre esse arranjo institucional após a Constituição de 1988; 3) Realizar uma revisão bibliográfica sobre o campo da assistência social, considerando suas especificidades históricas e políticas em sua trajetória como política pública no Brasil; 4) Constatar os desafios e os avanços no processo de coordenação e cooperação entre os entes federativos para implementação do SUAS.

### 1.2 JUSTIFICATIVA

O estudo sobre o desenho institucional do país a partir da Constituição de 1988 é essencial para compreender a trajetória que uma política pública perpassa pelos três níveis de governo e como a sua implementação pode ser variada a partir das diferentes relações federativas existentes. Trata-se de uma investigação bibliográfica relevante para compreender a estrutura dos desafios que cercam o processo de coordenação e de cooperação para implementação de uma política pública.

A contribuição da pesquisa se insere no campo de estudos sobre políticas públicas e federalismo, que abarca uma longa tradição de estudos na literatura e ainda perpassa debates na atualidade (Tiebout, 1956; Riker, 1964, Elazar, 1991; 1994, Stepan, 1999). O contexto brasileiro das últimas décadas foi marcado pelo compromisso constitucional com o estabelecimento da autonomia política e competências compartilhadas entre os entes federados, assim como ampliação de

responsabilidades, propiciando um cenário crescente de desafios no âmbito das relações intergovernamentais (Abrucio, Franzese e Cano, 2010)

Esse panorama apresenta-se como indissolúvel de uma emergência de agenda de pesquisa que amplie o conhecimento sobre o sistema federalista brasileiro para investigar elementos que possam explicar as dificuldades de implementação em arranjos como o SUAS. É nesse contexto que a pesquisa investiga sob quais contextos específicos os arranjos institucionais também orientam as políticas públicas no Brasil, mais especificamente a de assistência social.

Justifico meu interesse na temática a partir de algumas ricas experiências de estágio não-obrigatório no serviço público que tive a oportunidade de me inserir durante minha graduação em Ciências Sociais. Meu primeiro campo de atuação foi na Gerência de Políticas para Mulheres e Direitos Humanos, localizada na Secretaria de Estado de Assistência Social, Mulher e Família de Santa Catarina. Entre diversas atividades, consigo citar minha experiência no acompanhamento e assessoria aos Conselhos de Direitos da Mulher e Direitos Humanos e no monitoramento dos encaminhamentos realizados de denúncias recebidas através do canal Disque 100. Esse campo foi a maior inspiração para definir minha revisão bibliográfica sobre a política de assistência social.

O segundo campo de estágio que me insiro é no Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. Nesta experiência, realizei uma pesquisa com os jovens aprendizes contratados nesta esfera do Poder Judiciário para identificar os impactos do Programa Jovem Aprendiz nas suas vidas profissional, acadêmica e social. Além disso, realizei o apoio aos quatro programas institucionais presentes nesta esfera do Poder Judiciário: Programa de Combate ao Trabalho Infantil e Estímulo à Aprendizagem, Programa de Equidade de Raça, Gênero e Diversidade, Programa Trabalho Seguro e Programa de Combate ao Tráfico Humano e Proteção ao Trabalho Migrante. Esses espaços realizam ações que se articulam diretamente com as políticas públicas coordenadas pelo Executivo estadual em que atuei anteriormente. O próprio fato de celebrar a presença de minhas duas supervisoras de estágio em espaços como fóruns estaduais das políticas citadas revelou uma articulação entre os poderes e órgãos.

De diferentes maneiras, essas experiências dialogaram entre si e despertaram meu interesse em estudar a engenharia institucional do Estado, seus mecanismos de coordenação e cooperação e os desafios que os cercam. Os “pesos

e contrapesos” observados nas relações entre os três poderes articulados e os diferentes efeitos de ações intersetoriais sobre os problemas de ação coletiva foram algumas das percepções que pude dimensionar a teoria política com os campos de estágio. Também foi possível perceber uma centralidade da União como orientadora e reguladora para a implementação de políticas públicas nos níveis subnacionais da federação, e ainda em dois diferentes poderes e instâncias do Estado (Executivo Estadual e Judiciário Federal).

Diante do exposto, a pesquisa é norteada pela pergunta: quais são os mecanismos presentes no arranjo federativo para a coordenação e cooperação no processo de implementação da política de assistência social no Brasil? Há uma capacidade coordenativa para implementar o SUAS em tantos municípios brasileiros - com autonomia política e administrativa - e marcados por divergências sociais e econômicas? Quais são os desafios e os avanços para um federalismo cooperativo diante dos seus mecanismos institucionais? A sistematização do debate que surge entre os analistas dos campos de conhecimento da Ciência Política faz-se necessária para responder essas perguntas e identificar possíveis lacunas no debate.

### 1.3 METODOLOGIA

A metodologia é caracterizada por um tipo de estudo denominado “estado da arte”, preocupado com a descrição de produções acadêmicas e científicas que levam à produção de novos conhecimentos e à reflexão sobre carências e lacunas conceituais (Ferreira, 2002). Dessa maneira, busco de forma exploratória a literatura pertinente à temática sob um referencial teórico neoinstitucionalista, a qual propõe os arranjos institucionais como objeto de análise central para a discussão sobre o processo de implementação de políticas públicas.

Em um contexto federativo, surge a necessidade também de realizar uma revisão bibliográfica sobre as teorias de federalismo existentes na literatura, considerando os conceitos e tipologias que orientam o debate na Ciência Política. Além disso, observada uma distinção de dois campos analíticos distintos, o estudo sobre as Relações Intergovernamentais (RIGs) também é realizado para compreender as interações que regem o sistema federalista. Assim, a partir da consulta na Revista Brasileira em Informações Bibliográficas em Ciências Sociais, a

BIB, com as palavras-chave “federalismo”; “relações-intergovernamentais”, deparei-me com três artigos que regem as discussões deste trabalho.

Os trabalhos de Souza (2008) e Almeida (2001) realizaram uma revisão bibliográfica sobre as teorias e os principais teóricos, conceitos e temas gerais relacionados ao federalismo na literatura da Ciência Política. O terceiro trabalho é o de Grin, Abrucio e Bergues (2018), em que os autores realizaram um balanço das diferentes lentes teóricas sobre IGM (gestão intergovernamental), mas também indicaram a fundamentação teórica no campo das RIGs e federalismo e complementou minha investigação.

O mesmo processo seguiu para introduzir o debate sobre as recentes mudanças no arranjo constitucional brasileiro no pós-88. As palavras-chaves consultadas foram “federalismo brasileiro”; “políticas públicas”; “coordenação”, “descentralização”; sem uma delimitação temporal específica, mas priorizando os estudos mais recentes (2010-2024) no campo da Ciência Política encontrados na plataforma do Google Acadêmico. O repositório do IPEA também foi utilizado e encontrou textos importantes para a pesquisa como o de Abrucio, Franzese e Cano (2010), Mesquita et al (2012) e Oliveira e Lotta (2018).

O recente estudo de D’Albuquerque (2023) foi encontrado a partir desta investigação e compreendeu-se como um importante modo de análise sistemática sobre as políticas públicas, ao organizar as mesmas em tipos de mecanismos explicativos para a coordenação e cooperação federativa. Nesse sentido, o segundo capítulo dedicado a assistência social e a implementação do SUAS é organizado conforme esses mecanismos analisados pela autora supracitada. A revisão bibliográfica sobre o campo da assistência social seguiu o mesmo processo das consultas citadas anteriormente adicionando as palavras-chaves: “SUAS;” “assistência social;” e “PNAS”. Com a denso volume de artigos e trabalhos, a delimitação utilizada foi coletar os trabalhos mais recentes realizados no campo da Ciência Política.

Como aporte à pesquisa, documentos oficiais e legislações, como a Constituição Federal e cartilhas realizadas pelo Ministério de Combate à Fome, Assistência Social e Família e Ministério da Fazenda também foram consultados. A seleção dos documentos foi realizada por meio de busca pelo site oficial dos ministérios do Governo Federal, priorizando as cartilhas e documentos mais recentes (BRASIL, 2016; 2023). Além disso, em relação às Normas Operacionais

Básicas e demais legislações que orientem a implementação do SUAS, os trabalhos identificados na revisão bibliográfica também indicaram a necessidade de consulta a esses documentos (BRASIL, 2005). Assim, o trabalho é orientado por uma pesquisa de caráter exploratório, envolvendo a revisão sobre estudos já desenvolvidos e a consulta documental de legislações e normativas relacionadas ao campo da assistência social.

## **2. OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS**

Apesar de estarem associados, os conceitos de federalismo e relações intergovernamentais (RIGs) apresentam campos teóricos e caminhos analíticos distintos. A distinção é importante para relacionar as diferentes teorias da ciência política com os mecanismos institucionais de coordenação e cooperação na implementação de políticas públicas no contexto federativo brasileiro. Essa necessidade de separar os quadros, as escolas teóricas e os modelos foram uma das contribuições legadas por Elinor Ostrom (1999). Para a autora, essas preposições funcionam ao longo de um contínuo que envolve uma interligação lógica e uma especificidade crescente.

A organização das teorias também levanta o conhecimento de perspectivas diferentes e provoca o analista a clarificar as diferenças de pressupostos entre quadros, em vez de assumir implicitamente um determinado conjunto (Ostrom, 1999). O conhecimento e a aplicação de perspectivas múltiplas devem clarificar gradualmente as condições em que uma perspectiva é mais útil do que outra. Dessa maneira, as molduras teóricas estruturam o diagnóstico e fornecem variáveis para a análise e reproduzem futuras agendas de pesquisa.

No entanto, a tarefa também não é fácil - a vasta literatura e a complexidade de consensos conceituais sobre o federalismo parte do reflexo do próprio sistema e suas características antecederem historicamente um campo teórico. Assumindo essa noção, a primeira parte deste capítulo visa levantar um panorama sobre os principais autores da teoria política que debateram as características e modelos sobre o atual sistema federalista presente entre as nações modernas. A seção enfatiza os contextos constitucionais e arranjos institucionais que definem parâmetros para decisões sobre políticas. A revisão adotada segue a bibliografia selecionada por Souza (2008), que indica obras de cientistas estadunidenses, percursos no debate da temática.

Na segunda parte do capítulo, abordo o campo das Relações Intergovernamentais (RIGs), entendidas como as interações entre os entes governamentais e outros atores envolvidos na coordenação e implementação das políticas públicas. Por fim, na terceira seção, examino o sistema político brasileiro em relação às RIGs, destacando as características que moldam o federalismo no Brasil e seu impacto sobre as políticas públicas. Essa discussão busca identificar

como essas dinâmicas influenciam a formulação e execução das ações governamentais no contexto federativo nacional.

## 2.1 FEDERALISMO: TEORIAS E PERSPECTIVAS

A definição consensual na literatura sobre federalismo é de um sistema caracterizado por organizar o Estado em dois ou mais níveis de governo que possui autoridade formal sobre o mesmo espaço territorial e sobre todos os cidadãos (Souza, 2008). Um país federalista é oposto a um Estado unitário, que se caracteriza pela concentração de poder no governo central. Os Estados Unidos se tornaram a primeira experiência de federalismo documentada em uma constituição na história moderna que definiu as divisões claras entre poderes e estados (Palotti, 2019). Desde então, a ciência política formulou diferentes teorias e interpretações sobre as justificativas para a consolidação do sistema e principalmente, quais são as características e consequências políticas que orientam os países federalistas.

Uma das justificativas para a consolidação de um sistema federalista é a necessidade de garantia de defesa militar contra um inimigo comum e os ganhos de economia de escala. Isto é, os entes federativos podem reduzir custos e evitar a duplicação de esforços em serviços para gerar uma maior eficiência (Riker, 1964). Outro argumento prevê que os estados multinacionais formados sob essa organização política foram dados a partir de uma ideia de conservação de unidade nacional para evitar explorações interétnicas oriundas de processos exploratórios colonialistas presentes (Stepan, 1999).

Ainda que essas distintas interpretações formulem os cenários, o sistema parte da premissa que para algum conjunto de decisões do governo central, nota-se que o consentimento e a cooperação ativa das unidades subnacionais são necessários. A seguinte literatura da ciência política examina como ocorrem esses acordos – quais são as circunstâncias e contextos para a adesão dos entes federados às demandas desse governo central. A presença de diferentes interações presentes entre os níveis de governo em diferentes contextos permitiu que os teóricos contemplaram em seu debate tipologias e modelos para esse sistema complexo.

Uma primeira discussão sobre o federalismo é conhecida como a literatura que guiou os estudos sobre o federalismo fiscal. Nessa abordagem, o sistema é caracterizado pela descentralização de atividades políticas e econômicas em um

determinado território que conduz a competição entre mercados políticos. O economista Charles Tiebout (1956) é reconhecido como um dos principais expoentes dessa vertente a partir de seu modelo de solução sobre os gastos públicos locais, o qual deve ser conduzido pelas preferências da população. O argumento do autor é que a mobilidade dos cidadãos entre os entes federativos permite uma solução para que os bens públicos atinjam uma qualidade a nível nacional.

A sua lógica argumentativa é fundamentada na teoria da escolha racional, em que os eleitores/cidadãos também são vistos como consumidores dos serviços públicos e, assim, estarão propícios a escolherem uma determinada comunidade que obedeça aos melhores padrões de qualidade de serviços prestados conforme suas necessidades (Tiebout, 1956). Nesse sentido, a possibilidade do movimento migratório conduz a competição entre os entes federativos ao ajustarem suas ofertas de serviços públicos e impostos para promover uma maior adequação às demandas dos cidadãos. O mercado político estaria propenso a prover o equilíbrio sem a intervenção do governo central. O indivíduo recebe o nível desejado de serviços públicos e, se não estiver satisfeito, muda-se para um local onde possa ser atendido em suas necessidades.

Essa discussão conferiu uma visão positiva à característica competitiva do federalismo para a implementação de políticas aos cidadãos ao interpretar o sistema como gerador de eficiência econômica e política (Souza, 2008). O debate se acende na ciência política a partir da ilustre contribuição teórica de William Riker (1964), em que a competição também é característica do sistema, mas contribui para gerar oportunismos entre as elites políticas. Para o autor, um sistema eficiente com essa organização política deve ser centralizado, o qual “um governo federal forte implementa a barganha federativa contra os demais membros da federação” (Souza, 2008, p. 30).

Segundo Riker (1964), o sistema é predisposto pelo desejo de expansão de políticos sem o uso da força, os quais precisam fazer concessões aos governantes das unidades constituintes. Os governantes aceitam a barganha pelo desejo de proteção ou de participação superar o de independência. Essas condições se referem à necessidade de garantia de defesa militar contra um inimigo comum e os ganhos de economia de escala. Isto é, os entes federativos podem reduzir custos e evitar a duplicação de esforços em serviços para gerar uma maior eficiência.

No entanto, essas predisposições ao constituírem a essência da negociação federalista proporcionam um espaço inerente a comportamentos oportunistas e problemas de ação coletiva. O autor suspeita quanto as consequências que envolvem a característica de autonomia política dos entes e, por esse motivo, argumenta que se os incentivos políticos são fortes e alinhados, as dificuldades do processo conseguem ser mais bem contornadas. Dessa maneira, o federalismo centralizado, como o dos Estados Unidos<sup>1</sup>, apresentava o melhor modelo para promover uma coordenação das políticas e a preservação da unidade nacional.

Contudo, Riker (1964) expressou um forte ceticismo em relação às cortes constitucionais e ao papel das instituições no sistema federativo, argumentando que essas instâncias e as legislações atribuídas não são eficazes em um sistema que, em sua visão, é fundamentalmente dependente da política e das negociações entre elites. Nota-se que ele rejeita a visão do federalismo como um mecanismo que, automaticamente, garante um “equilíbrio harmonioso” entre os diferentes níveis de governo. Para Riker, o sucesso do federalismo não está vinculado a regras formais ou arranjos institucionais, mas à maneira como as elites políticas manipulam o sistema para promover seus interesses. Essa descrença do autor nas instituições federativas é, controversa, por ele ser considerado o maior teórico do federalismo (Souza, 2008).

Uma outra corrente teórica interpreta o federalismo como um sistema que busca equilibrar forças opostas, como a união versus autonomia, centralização versus descentralização, e a regra da maioria para preservar a unidade versus os direitos das minorias para garantir a diversidade. Para essa visão, o federalismo estabelece as "regras do jogo" que moldam as futuras interações entre o governo central e as unidades federativas, funcionando como um reflexo de um pacto ou aliança entre os entes constituintes, uma noção que remonta às teorias clássicas do pensamento político (Souza, 2008). Essa perspectiva coloca maior ênfase nas ideias de cooperação, coesão e importância às instituições e regras dispostas no contexto político inserido.

O cientista político Daniel Elazar (1991; 1994) torna-se o principal estudioso e precursor dessa moldura teórica ao sintetizar a essência do federalismo como:

---

<sup>1</sup>Riker (1964) caracterizava o federalismo estadunidense como o modelo predominante de federalismo moderno centralizado por estabelecer uma supremacia do governo nacional, especialmente após a Guerra Civil e durante os períodos de expansão do poder federal no século XX.

“regras próprias e regras partilhadas”, *self rule and shared rule*, ou seja, a combinação, via pacto ou aliança, do princípio da unidade com o princípio da autonomia interna. Para o autor, uma mudança paradigmática ocorre no mundo a partir de 1990, passando de um conjunto de Estados modelado segundo o ideal do Estado-nação desenvolvido no início da época moderna no século XVII, para “um mundo de soberania estatal reduzida e de ligações interestatais crescentes de carácter federal constitucionalizado” (Elazar, 1994, p. 13).

Elazar (1991) indica que as implicações dessa mudança resultaram em uma era em que os estados precisam reconhecer as diferenças e heterogeneidades entre si e compreender que fazem parte de uma rede multicêntrica e cada vez mais descentralizada, necessária para suas existências. Dessa forma, os princípios federais passam a seguir uma extensa lista de nações, mesmo presentes em Estados Unitários. Conforme o cientista político, a utilização do princípio federal não significa necessariamente o estabelecimento de um sistema federal no sentido convencional de uma federação moderna<sup>2</sup>. Por isso, é necessário compreender o federalismo como estrutura, guiada pelas instituições federativas, quanto como processo – a prática institucionalizada dos princípios federais (Elazar, 1991).

Ainda que também influenciada pela literatura do federalismo fiscal, Jenna Bednar (2005) apresenta uma contribuição teórica ao debate que enfatiza as instituições federativas como decisivas para controlar as tentativas de burlar a barganha federativa com vista a aumento de poder e oportunismos. O seu argumento central é que o federalismo será durável e crível se as forças nacionais e as subnacionais são limitadas nas tentativas de infringirem as regras do sistema. A autora também amplia as concepções de Elazar (1991), ao analisar como o processo, a “prática federal”, pode ser exercida. Para a autora:

O oportunismo é um comportamento de certa forma oposto à "prática federal", que, embora indefinida na literatura, parece significar uma cooperação entre os governos que vem do respeito aos termos da Constituição Federal, tratando-a como se fosse um pacto. Embora não possamos esperar que a prática federal surja espontaneamente, as instituições podem afetá-la, convertendo os incentivos ao comportamento oportunista numa motivação para cooperar. No entanto, a resolução do

---

<sup>2</sup>Um dos exemplos identificados pela literatura é a União Europeia, uma organização política que adota princípios federativos, mas não se trata de uma federação moderna. Nessa moldura teórica, enquanto os princípios federais dizem respeito à combinação da autonomia e da governação partilhada, o sistema federalista envolve atribuir elementos constitutivos a partir da difusão do poder entre os órgãos de governo gerais e constituintes. (Elazar 1994; Fenna, 2012). Há ainda uma vertente na literatura que identifica o sistema como uma ideologia política (King, 1992 apud Souza, 2008).

problema do oportunismo no federalismo é mais complicada do que o caso clássico da ação coletiva. Nenhuma instituição é suficiente. Uma federação bem-sucedida depende de um sistema de instituições complementares. (Bednar, 2005, p. 195).

A ideia de um “sistema de instituições complementares” se refere a um sistema de incentivos e combinação de elementos que possam minimizar os efeitos do oportunismo e o conjunto de problemas de ação coletiva de bens públicos gerados pelo federalismo. Nesse sentido, a autora argumenta que um “federalismo robusto” seria o sistema ideal que apresenta instituições com princípios de cobertura, sobreposição e correlação de erros. Os elementos guiados por esses princípios incluem: um sistema de separação formal de poderes; requisitos para a aprovação de legislação, tais como votação bicameral e veto presidencial; um sistema eleitoral que limite a coligação de partidos políticos; e uma corte constitucional independente.

Os primeiros elementos constituem o que é chamado de salvaguarda estrutural e o último de salvaguarda judicial. Jenna Bednar (2005) argumenta que a estrutural reduz o oportunismo, por entender como uma característica inerente ao sistema federalista e às instituições, e a judicial remedeia as consequências de ações que contrariam as regras da barganha federativa. Dessa maneira, através de mecanismos e incentivos, as instituições fazem com que a federação seja “federal na prática, assim como na estrutura” (Bednar, 2005, p. 202) para atenuar os múltiplos problemas de ação coletiva existentes.

Uma rica contribuição ao debate foi também a de Alfred Stepan (1999), a qual salientou a importância de distinguir as federações democráticas daquelas que, apesar de apresentarem características federativas, operam sob regimes não democráticos. Em contraste com Riker (1964), Stepan argumenta que apenas em uma democracia constitucional é possível assegurar mecanismos eficazes e instituições capazes de estruturar de forma confiável as prerrogativas das unidades constituintes. Baseando-se na noção de Robert Dahl (1986), Stepan descreve o federalismo como um sistema em que algumas matérias são de competência exclusiva de determinadas unidades locais, enquanto outras estão sob a jurisdição da União. Essa autonomia entre os sistemas constitucional, legislativo e judiciário, exigida pelos requisitos da definição de federação de Dahl, só pode ser plenamente consolidada em um sistema democrático.

Dessa maneira, a categoria “federalismo centralizado” se torna insuficiente para analisar um ideal sobre as federações modernas, além de não observar o impacto e importância das instituições federativas para uma análise comparativa dos sistemas. A crítica aos estudos de Riker (1964; 1975) se refere a uma não distinção de países como Canadá, Brasil, Estados Unidos, Iugoslávia e União Soviética, apresentados como federações centralizadas, e que possuem diferentes estruturas de poder e dinâmicas políticas (Stepan, 1999). Além disso, o autor argumenta que há objetivos distintos entre as federações, as quais são consolidadas para se “unir” [*come together*] e aquelas cujo objetivo é o de “manter a união” [*hold together*]. A depender desse objetivo, uma nação estrutura seus poderes e dinâmicas políticas de formas também distintas.

Stepan (1999) sugere uma categoria analítica baseada em um continuum de distinções empíricas e conceituais que identifica a intensidade das restrições ao poder do *demos* (maioria dos cidadãos). Essa abordagem se conecta com as ideias de Bednar (2005), que explora como os mecanismos institucionais podem ser projetados para garantir que essas restrições não comprometam a funcionalidade democrática, mas sim reforcem a robustez e a cooperação intergovernamental dentro das federações. Nesse sentido, o autor realiza uma análise dos sistemas a partir de quatro variáveis que metrificam as federações em sistemas que contêm restrições mínimas aos que contêm restrições máximas ao conjunto dos cidadãos da pólis (de menor para maior restrição ao *demos*).

As variáveis incluem: 1) O grau de super-representação da Câmara Territorial; 2) A “abrangência das políticas” formuladas pela Câmara Territorial; 3) O grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da federação; e 4) O grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e sistemas de incentivos. Quanto maior o grau de super-representação da Câmara Territorial, maior é o potencial de restrição ao poder do *demos*. Uma maior abrangência de políticas formuladas pelo Senado confere um potencial maior de limitação de competência legislativa da Câmara que representa o princípio da população. A maior extensão das competências legislativas retiradas do governo central e atribuídas exclusivamente aos governos subnacionais pela Constituição provoca uma maior restrição à capacidade de decisão coletiva do *demos*. A maior disciplina partidária, que inclui sistemas de incentivos à indicação de candidatos que priorizam os interesses da sociedade como um todo em detrimento dos interesses locais, pode

mitigar as características fragmentárias inerentes do sistema federalista (Stepan, 1999).

O Brasil se apresenta como o país com o mais alto grau de *demos-constraining* pelo fato de os senadores brasileiros necessitarem mais de 2/5 dos 81 senadores para obstruir uma votação de uma reforma constitucional, o que corresponde apenas 8% do seu eleitorado. Se os senadores votantes representarem os 11 estados menos populosos do Brasil, a representação total é estimada em torno de 10% da população (Stepan, 1999). O mesmo ocorre para a Câmara dos Deputados, em que o “teto” é de setenta deputados, configurando uma sub-representação dos estados com uma maior população<sup>3</sup>.

Quanto à abrangência das políticas formuladas pelo Senado, o Senado brasileiro apresenta prerrogativas exclusivas em doze áreas de política, entre indicar os juízes responsáveis pelas fiscalizações as contas federais, autorizar empréstimos e aprovação de níveis de endividamento externo.

O grau de prerrogativas distribuídas aos entes federativos no Brasil para elaborar políticas exclui decisões no âmbito de legislação ordinária por maioria, criando, segundo Stepan (1999), “um enorme potencial de obstrução das preferências da maioria” e posicionando o país na extremidade do *continuum* analisado. Stepan compara esse contexto com o dos Estados Unidos, que também pressupõem que, nas áreas não definidas constitucionalmente, a soberania residual pertence aos estados. Contudo, a Constituição estadunidense impõe menos restrições em comparação à brasileira, incluindo diferenças significativas, como a ausência de bancos estaduais, entre outros fatores (Ibid).

Por fim, a condição de muitos partidos políticos com forte volatilidade, além de campanhas e candidaturas controladas por estados e municípios, ainda estabelece prioridades de agendas de políticas regionais ao Congresso. Stepan (1999) ressalta que essa característica, dependendo da nação, pode complicar ou até comprometer o sistema democrático. No entanto, o contexto brasileiro não colocou em perigo a unidade territorial do país, mesmo com essa condição e com a forte descentralização de recursos fiscais para estados e municípios.

---

<sup>3</sup>Conforme Souza (2019), atualmente as pesquisas têm demonstrado que os senadores brasileiros estão mais alinhados aos interesses dos seus partidos do que dos estados que representam. Isso, no entanto, não é uma peculiaridade do Brasil. A autora apresenta uma pesquisa de que em 12 países federais mostrou ser essa a regra.

A análise de Stepan contribuiu para um debate que questionou a governabilidade brasileira com base nessa combinação de características. O resultado do processo descentralizador após a Constituição de 1988 combinaria uma série de problemas como a dispersão de autoridade decisória e a ausência de uma coordenação das políticas, impasses e subordinações por parte do Executivo Federal (Abrucio, 1998; Stepan, 1999). O contraponto a essas argumentações e suas repercussões na literatura brasileira será abordado na terceira seção deste capítulo.

As teorias até aqui revisadas reproduziram a elaboração de tipologias nos estudos comparativos entre federações. Embora Elazar (1991; 1994) tenha desempenhado um papel importante ao enfatizar o conceito de federalismo cooperativo, e Riker (1964; 1975) ter enfatizado o federalismo centralizado, essas e outras tipologias clássicas utilizadas, como o federalismo dual, também foram desenvolvidas por diferentes autores na literatura. Posteriormente, essas noções influenciaram a classificação composta pela *Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (ACIR) nos Estados Unidos. A comissão era responsável por realizar estudos e analisar o sistema federativo, as relações intergovernamentais e a governança estadunidense.

Para analisar a relação entre o federalismo e as políticas públicas nos Estados Unidos e na Alemanha, o estudioso Brunetta Baldi (1997) condensou uma revisão teórica sobre o uso dessas ferramentas analíticas. Segundo o autor:

Cada uma delas organiza as responsabilidades políticas de forma diferente entre os níveis de governo, projeta padrões diferentes de relações intergovernamentais e apresenta implicações diferentes para as políticas públicas. Esses modelos, que foram desenvolvidos com base tanto na teoria quanto na prática, podem se tornar ferramentas analíticas capazes de explorar a relação composta e multiforme entre o federalismo e as políticas públicas. (Baldi, 1997, p.4. Traduzido pela autora)

Dessa forma, o uso de tipologias são importantes contribuições para os estudos teóricos sobre federalismo e suas implicações diferentes às políticas públicas. Uma multiplicidade de contextos entre as nações que adotaram o sistema pode ser observada sobre esses distintos modelos indicados. Além disso, se associam às teorias revisadas até aqui e fundamentam as análises sobre a lógica da coordenação e implementação das políticas sociais brasileiras, que posteriormente serão abordadas na próxima seção.

O quadro a seguir descreve as tipologias utilizadas pela ACIR (1981) e que foram orientadas conforme as bibliografias discutidas. O critério que distribui as variações existentes é o de jurisdição sobre áreas de governo, de caráter exclusivo ou compartilhado entre os entes.

<b>Jurisdição sobre áreas governamentais</b>	<b>Tipologia ACIR (1981)</b>	<b>Descrição do modelo</b>	<b>Base teórica</b>
Responsabilidade de uma única esfera de governo	Federalismo dual	Poderes bem definidos e separados	Riker (1964; 1975)
Compartilhada entre diferentes esferas de governo	Federalismo Centralizado	Poder mais concentrado no governo central, menor autonomia dos entes federativos, mas há interações	Elazar (1991; 1994)
	Federalismo cooperativo	Coordenação e interdependência entre níveis, maior autonomia dos entes federativos	

Tabela 1: Tipologias de federalismo por jurisdição sobre áreas governamentais e base teórica  
Fonte: Elaboração própria.

O modelo do federalismo dual é caracterizado pela separação independente entre os entes subnacionais, expressando uma clara autonomia e separação de responsabilidades. O governo nacional emana um poder e propósitos em diferentes jurisdições das demais unidades, impulsionando uma diversidade de políticas públicas (Baldi, 1997). Essa independência característica do modelo dual também impulsiona uma soberania dividida, com pouca ou nenhuma interação entre os entes federados que não apresentam aspectos de coordenação ou cooperação. O modelo dual é visto na literatura como incapaz de descrever a complexidade que se produzem as relações intergovernamentais das federações contemporâneas, e remete tipicamente ao sistema adotado nos Estados Unidos no século XIX (Baldi, 1997).

O federalismo centralizado, também chamado de “administrativo”, retrata uma forma organizativa de Estado que conduz as unidades subnacionais a executarem as políticas da legislação nacional. Nesse sentido, a formulação das políticas está concentrada no nível federal, enquanto a sua execução nos demais entes (Baldi, 1997). A estrutura do modelo envolve uma arquitetura hierárquica, e

por isso centralizadora, e é a defendida por Riker (1964) para conter os oportunismos políticos. Essas características desempenham responsabilidades mais claramente definidas, facilitando a coordenação das políticas, mas mantendo uma maior uniformidade entre elas sem garantir a autonomia dos entes federados (Baldi, 1997).

Por fim, o federalismo cooperativo teorizado por Daniel Elazar (1991) demonstra ser o modelo mais presente entre os sistemas federalistas contemporâneos. Na formulação de políticas públicas, nenhum ente federativo se apresenta como totalmente autônomo e independente (Elazar, 1991). A característica fundamental do modelo cooperativo é preservar o compartilhamento de funções e responsabilidades entre o governo federal e o(s) subnacional(is). É um sistema que prevê uma governança compartilhada por meio da força dos dispositivos constitucionais e pela dinâmica do desenho federativo em que se incluem. No entanto, é importante destacar que o elemento “cooperativo” não resulta em um sistema harmônico entre os entes federados, e muito menos, em uma maior facilidade na implementação das políticas.

O cientista político Alan Fenna observa que as dificuldades envolvem desde “o ajustamento genuinamente mútuo, a coordenação de políticas e os acordos de colaboração; à competição vertical entre níveis de governo; à centralização total através da coerção e do intervencionismo unilateral” (Fenna, 2012, p. 754). Dessa maneira, a prática do modelo cooperativo se relaciona constantemente aos momentos de negociações e barganha, conduzidas por antagonismos e competições por interesses frequentes, bem como argumentado por Bednar (2005). Nesse ponto, a teoria da barganha de Riker (1964) é mantida, mas não há mais dúvidas quanto ao papel das instituições para a consolidação do sistema.

Destaca-se que o modelo de federalismo competitivo, proposto pela escola do federalismo fiscal, não está presente entre as tipologias por caracterizar um modelo de suposições ideais de uma racionalidade e concorrências não existentes no mundo real do governo (Baldi, 1997). Como já debatido e evidenciado posteriormente, a ciência política revela que a competição e os oportunismos estão inerentes à lógica do sistema federalista, mas são atenuados com instituições fortalecidas. Com o alto nível de redundância entre a formulação das políticas, a tipologia é desafiada por questões redistributivas, que tratam principalmente do problema da desigualdade social.

Todos esses modelos configuram importantes diferenças institucionais que afetam a relação entre o sistema político e as políticas públicas, proporcionando uma maior ou menor diversidade de políticas e, conseqüentemente, um grau variável de coordenação. Ao considerar as argumentações de Stepan (1999), é relevante analisar em qual tipo de regime (autoritário ou democrático) o sistema está inserido, levando em conta as restrições ao *demos* impostas por esses mecanismos institucionais. Assim, embora as instituições produzam diferenças nos sistemas, a natureza específica de cada política pública também deve ser contemplada na análise.

Nesse contexto, Baldi (1997) aponta que, dependendo do tipo de política analisada, o impacto do sistema federativo pode variar. O autor fundamenta suas argumentações em Lowi (1972), cientista político que também contribui para essa discussão ao sugerir que as políticas públicas determinam o jogo político (*"policy determines politics"*). A partir dessa perspectiva, ele classifica as políticas em distributivas, reguladoras, redistributivas e constitutivas.

As políticas distributivas referem-se a decisões que distribuem recursos ou benefícios a indivíduos ou grupos específicos e custos difusos para toda a coletividade; as políticas regulatórias definem padrões e requisitos coercitivos e envolvem custos concentrados e benefícios dispersos; as políticas redistributivas transfere recursos de um grupo para outro, frequentemente visando reduzir desigualdades sociais ou econômicas, provocando muitos conflitos por representar um jogo de soma zero; e as políticas constitutivas definem arranjos institucionais e jurisdições governamentais (Lowi, 1972).

Nesse sentido, diferentes tipos de políticas podem ser afetados de maneiras distintas pela estrutura federalista, influenciando como são implementadas e coordenadas entre os níveis de governo. Por exemplo, políticas que exigem mais coordenação entre os níveis de governo podem ser mais afetadas por um modelo de federalismo cooperativo, enquanto outras, que podem ser tratadas de forma mais autônoma por uma esfera de governo, podem se alinhar mais com um federalismo dual ou centralizado (Baldi, 1997). Considerando essa relação, a análise comparativa entre as políticas em sistemas federalistas distintos pode ser ainda mais complexa e deve considerar essas diferenças.

As ações do governo são conduzidas de forma a manter as respectivas integridades dos sistemas federais e as políticas públicas são elaboradas e

implementadas por meio da negociação para aumentar a participação da decisão e execução das políticas. No entanto, ainda que os mecanismos institucionais federativos possibilitem a resolução dos conflitos, as relações intergovernamentais são produzidas de forma também específica e dependem das características das instituições e regras estruturantes do sistema. Esses atributos incluem desde a representação proporcional da população nas casas legislativas, a composição dos partidos políticos e a definição de eleições diretas ou indiretas para os legisladores (Souza, 2008).

Entre as diferentes nuances de federalismo encontradas entre as nações modernas, a definição elaborada por Graça (2016) perpassa todas essas condições e elementos descritos. Segundo o autor, o federalismo é “um conjunto de instituições e regras que gerenciam o funcionamento de um Estado formado por unidades subnacionais que possuem características sociais, geográficas e políticas diversas.” (Graça, 2016, p. 60). Esse conjunto é inerente a uma série de problemas de ação coletiva na formação de um bem público (Bednar, 2005), a depender das dimensões atribuídas às relações intergovernamentais do sistema, as RIGs.

## 2.2 O CAMPO TEÓRICO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

As relações intergovernamentais são caracterizadas pelas interações (cooperação e/ou concorrência) entre entes governamentais de todos os tipos e níveis cujas ações e atitudes moldam escolhas sobre a formulação das políticas públicas (Grin *et al*, 2018). Essas ações implicam desafios para a gestão de programas e políticas por envolverem mais de um nível de governo. Os estudos inseridos nesse campo teórico analisam as relações entre os entes, considerados os aspectos estruturais, legais e constitucionais.

O cientista político Deil Wright é amplamente reconhecido como o introdutor aos estudos sobre as relações intergovernamentais, as RIGs (Souza, 2008). Em sua primeira edição de "*Understanding Intergovernmental Relations*" publicada em 1978, Wright afirma que os conflitos de coordenação e a cooperação existem de forma simultânea e são inerentes aos sistemas federalistas (Wright, 1978). Segundo o autor, o termo originou-se nos Estados Unidos por volta da década de 1930, com a chegada do *New Deal*, e o esforço geral do governo americano para combater o caos econômico e social que a Grande Depressão havia causado.

Para Wright (1978), a ideia das relações intergovernamentais pode ser entendida como uma ação na qual se apresentam algumas características: 1) a ação de vários sujeitos como: servidores públicos, os cidadãos como um todo e as entidades governamentais de todos os tipos, tamanhos e orientações; 2) a presença dessa ação em toda parte nos sistemas políticos, presente em todo plano governamental; e 3) sua atualidade, por contemplar problemas críticos das políticas públicas, ao mesmo tempo que tem raízes profundas no passado.

Dessa maneira, o autor compreende o conceito como “um importante corpo de atividades ou de interações que ocorrem entre as unidades governamentais de todos os tipos dentro do sistema federal.” (Wright, 1978, p. 18). Em sua obra, três tipos de relações intergovernamentais existentes nos Estados Unidos são mapeados, conduzidas por burocracias e regras formais e informais que formulam e executam as políticas. Esses modelos orientam o debate no campo para também analisar as dinâmicas de interações em outros países federalistas, destacando a sua relevância teórica (Grin et al, 2018). O quadro abaixo apresenta o diagrama realizado por Wright para tratar das distinções entre os modelos:

**Figura 1: Modelos de Relações Intergovernamentais nos Estados Unidos**

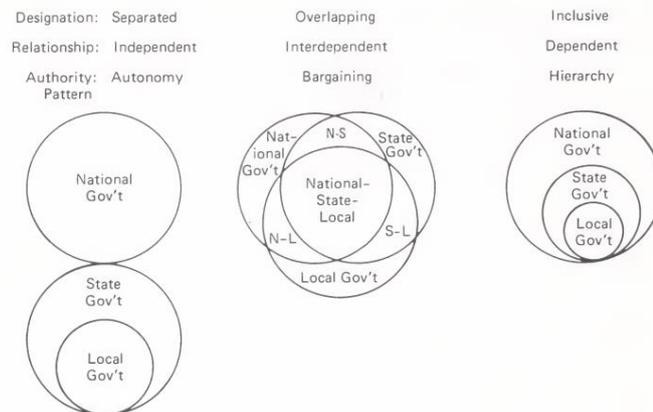


Figure 2-1. *Intergovernmental Relations Models in the United States*

Fonte: Wright, 1978, p. 20.

O primeiro modelo da figura é nomeado como o de autoridade coordenada, ou separada, a qual é determinada por uma clara e nítida separação das relações entre os níveis de governo nacional e os estaduais. No entanto, as unidades locais se incluem nos governos estaduais e são dependentes destes. Essa condição se distingue do contexto brasileiro, tendo em vista que a Constituição de 1988

reconhece os municípios como entes federativos. Dessa maneira, não é possível identificar uma autoridade coordenada no Brasil, tendo em vista que esse modelo não garante um direito de autonomia aos governos locais, em que são sujeitos a criação e abolição ao livre arbítrio do estado (Wright, 1978).

Segundo o autor, Morton Grodzins (1966) e Daniel Elazar (1962) testaram empiricamente o modelo de autoridade separada e concluíram que este é lamentável e insuficiente. O modelo de federalismo dual é caracterizado por esse tipo de relação intergovernamental, apontado pela literatura como dirigido por condições políticas e sociais muito raras na contemporaneidade.

O segundo modelo da figura, indicado pelo modelo de autoridade sobreposta (*overlapping authority*), é caracterizado pela sobreposição simultânea entre os níveis de governo. Nesse modelo, a autonomia de cada esfera é limitada, assim como seu poder e influência sobre as demais. O modelo é caracterizado por seis características principais (Wright, 1978). São elas:

- 1) Poder limitado e disperso;
- 2) Áreas de autonomia modestas e incertas;
- 3) Elevado grau de interdependência potencial ou efetiva;
- 4) Concorrência e cooperação simultâneas;
- 5) Relações de troca e negociação;
- 6) A negociação como estratégia para chegar a um acordo.

Por sua vez, o modelo de autoridade inclusiva enfatiza a hierarquia entre os entes federados, em que o governo nacional se encontra no nível mais alto e as demais unidades são interdependentes. Conforme Wright (1978), os governos estaduais e locais dependem totalmente de decisões de âmbito nacional tomadas pelo governo nacional, por interesses econômicos ou de poder, ou por uma combinação dos dois. Neste contexto, as instituições políticas são caracterizadas como fracas e degeneradas, tornando o sistema centralizado e hierárquico.

A autoridade inclusiva se assemelha com a tipologia do federalismo centralizado, ao apresentar uma maior uniformidade nas políticas e um distanciamento das realidades locais dos entes subnacionais.

Dessa forma, os modelos apresentados por Wright (1978) estão articulados com as tipologias de federalismo descritas na seção anterior. Para visualizar esse panorama teórico interdependente, o quadro abaixo apresenta os conceitos de federalismo e relações intergovernamentais relacionados:

<b>Tipologia Federalismo:</b>	<b>Modelo de relações intergovernamentais:</b>
Federalismo dual	Autoridade coordenada
Federalismo centralizado	Autoridade inclusiva
Federalismo cooperativo	Autoridade sobreposta

Tabela 2: Modelo de RIGs por tipologia de federalismo.  
 Fonte: Elaboração própria adaptado de Wright (1978)

O modelo de autoridade sobreposta proposto por Wright é o que melhor incorporou a explicação para o funcionamento dos EUA, e como veremos posteriormente, o do Brasil após a Constituição de 1988. Segundo Celina Souza (2008), entre as diferentes visões tangentes à análise das RIGs, a linha argumentativa defendida pelo autor através desse modelo, e que guiou outros estudos posteriormente, observa os padrões de interações como uma combinação de estruturas e processos que interagem continuamente. As relações acontecem de modo formal e informal e “são legitimadas pela prática, podendo ou não se converter posteriormente em legislação ou em decisões administrativas dos Executivos” (Souza, 2008, p. 38).

Os envolvidos nesse processo desenvolvem trocas mútuas, as quais reproduzem novas estruturas e processos. Dessa maneira, os conflitos inerentes entre os níveis de governo não são interpretados somente como uma disputa, mas como uma das várias formas possíveis de articulação entre essas esferas e da convivência entre estruturas (esferas governamentais) e processos (formulação e implementação de políticas públicas). Ainda segundo a autora, a aplicabilidade dessa matriz analítica aos estudos da RIGs nos EUA permitiu a identificação de um caráter instável das federações no que se refere à distribuição de competências. Assim, a abordagem se traduz como importante para países como o Brasil em que se desenvolveram sistemas de relações intergovernamentais complexos (Souza, 2008).

Um estudo posterior que testou essa abordagem empiricamente em programas governamentais e políticas públicas estadunidenses foi o de Agranoff e Radin (2014). Os autores identificaram diferenças entre os estados em suas relações com o Executivo e o Legislativo, nas relações entre estados e municípios a

partir das constituições estaduais, bem como na forma de provisão de serviços com atores de organizações privadas e não lucrativas (Agranoff e Radin, 2014). Os agentes de governo estabelecem colaborações em áreas específicas, como saúde, educação e segurança, e iniciam uma rede de relações horizontais com esses atores.

Ainda que as redes dependam de estruturas burocráticas que são típicas da atividade de governo e serem complementadas por arranjos hierárquicos mais formais, os autores argumentam que as estruturas são interdependentes e envolvem múltiplas organizações em que não são formalmente subordinadas entre si. A análise de redes é uma das principais atualizações ao modelo proposto por Wright (1978), influenciando os mais recentes estudos no âmbito das relações intergovernamentais (Souza, 2018a).

Para citar uma análise distinta da abordada sobre as RIGs, Vincent Ostrom (1974) também é amplamente reconhecido como um dos principais autores do debate. Em contraste com a visão hierárquica e interdependente presente no modelo de autoridade sobreposta de Wright, Ostrom introduziu o conceito de policentrismo, no qual múltiplos centros de decisão autônomos coexistem em um sistema descentralizado. Embora o autor valorize a autonomia local, as interações entre diferentes níveis de governo são dadas a partir da barganha e de ajustes contínuos, características também presentes no modelo de autoridade sobreposta.

Nesse sentido, Ostrom enfatiza que o federalismo não deve ser visto apenas como uma estrutura hierárquica, mas como um sistema dinâmico e adaptativo, no qual múltiplos centros de poder (federal, estadual, local) interagem constantemente e compartilham responsabilidades. Embora o modelo de autoridade sobreposta destaque a interdependência entre os níveis de governo, Ostrom (1974) havia sugerido que essa interação pode ocorrer de forma mais horizontal e participativa, especialmente em contextos em que as esferas locais têm maior autonomia.

A partir das abordagens teóricas tratadas, é possível compreender as relações intergovernamentais como interações que se manifestam com cooperação e/ou competição que conduzem a coordenação federativa horizontal e vertical das políticas entre as unidades constituintes de uma nação. Nesse processo, múltiplas redes e organizações externas ao corpo estatal também estão presentes na formulação e implementação das políticas. A depender da análise escolhida, pode-

se interpretar as relações como interdependentes (Wright, 1978), ou ainda como policêntricas em uma dinâmica mais participativa e autônoma.

A interdependência entre os entes federados, o papel das negociações e a importância das arenas intergovernamentais são temas centrais no funcionamento dos sistemas federalistas. Assim, ao abordar literatura estadunidense sobre federalismo e as RIGs, torna-se evidente que apesar dos modelos e tipologias criados, é necessário compreender que o arranjo político é dinâmico e se ajusta conforme as demandas sociais e políticas de uma nação. Este entendimento mais abrangente fornece uma base para analisar, na próxima seção como essas abordagens teóricas se aplicam ao contexto brasileiro, mas compreendendo as particularidades institucionais e a natureza das políticas específicas presentes no país.

### 2.3 O FEDERALISMO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO POLÍTICO BRASILEIRO

O sistema federalista brasileiro e as relações intergovernamentais que o cercam são essenciais para compreender a estrutura de organização do Estado que coordena e implementa as políticas públicas que visam garantir os direitos e serviços públicos aos cidadãos. A complexidade de mecanismos inerentes ao próprio federalismo e dessas interações foram alvo de um extenso debate na literatura brasileira sobre as características que regem o nosso sistema político no Brasil. Essa seção parte para uma revisão bibliográfica sobre esse campo de discussão, almejando compreender que tipos de sistema e relações intergovernamentais são apresentados no contexto político brasileiro atual.

A Constituição de 1988 e o período da redemocratização estabeleceram uma mudança de paradigma político no quadro dos direitos e políticas sociais no país. O rompimento com um regime conservador de Estado (Esping-Andersen, 1991), presente desde a Era Vargas, o qual visava garantir direitos sociais e políticos somente aos inseridos no mercado de trabalho formal, é celebrado conforme a ampla universalização desses direitos foi garantida constitucionalmente. Nos termos de Wanderley Guilherme dos Santos, a “*cidadania regulada*”<sup>4</sup> era o que

---

<sup>4</sup> [...] “conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal” (Santos, 1979, p. 75).

caracterizava o modelo vigente. A extensão das políticas sociais e da cidadania possibilitaram um processo de inclusão dos *outsiders*<sup>5</sup> (Arretche, 2018) de forma institucionalizada, anteriormente nunca realizado na história do Brasil.

Entre as transformações vigentes e presentes na redação em vigor, destaca-se o capítulo II, dedicado aos direitos sociais, que prevê direitos à educação, saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e ainda, a assistência aos desamparados (CF, art 6º). Ao reestabelecer a relação entre público-privado na provisão dos serviços públicos, promover princípios desmercadorizantes e de estratificação, a Constituição configurou um dispositivo que institucionalizou uma perspectiva de atendimento igualitário, condizentes com as necessidades dos brasileiros, diante da persistente dificuldade em estabelecer regimes de bem-estar latino-americanos (Kerstenetzky, 2012)<sup>6</sup>.

Junto a uma necessidade de atendimento sobre essas transformações paradigmáticas e a pressão para uma maior participação nas formulações das políticas, a CF-88 configurou, no âmbito das relações intergovernamentais, alterações significativas de características no funcionamento do sistema federalista brasileiro. O esgotamento do modelo varguista de Estado-desenvolvimentista e conservador alinhado com uma repulsa sobre a centralização autoritária de poder da União no período militar provocou um impulsionado processo de descentralização (Souza, 2005). A nova ordem democrática consolidou a importância dos municípios no Estado federativo brasileiro, assumindo-os como entes da Federação com atribuições e responsabilidades para as implementações de políticas públicas.

Conforme Rodden (2005), o conceito de descentralização em um país federalista deve considerar todas as suas modalidades – política, administrativa e fiscal. Ao analisar essas dinâmicas, o processo não necessariamente cria uma autonomia local, mas um arranjo complexo institucional de uma governança compartilhada. A descentralização fiscal frequentemente depende de transferências

---

<sup>5</sup>Por “*outsiders*”, Arretche (2018) compreende aquela população que não possui acesso aos direitos sociais, políticos e serviços públicos ofertados pelo Estado.

<sup>6</sup>Em contraste com os modelos de sistema de bem-estar pioneiros, a institucionalização desse sistema na América Latina foi dada em um período posterior e paralelamente com os processos de industrialização desses países. Nesse contexto, as políticas sociais são desafiadas por um elevado grau de informalidade nas relações de trabalho e eram projetadas apenas aos protagonistas de um projeto público de desenvolvimento (Kerstenetzky, 2012).

intergovernamentais e a de políticas raramente é exercida completamente, prevalecendo um compartilhamento de autoridade entre níveis de governo.

O contexto brasileiro ilustra empiricamente os argumentos de Rodden, destacando que, embora as “autonomias locais” tenham sido promovidas para garantir uma melhor representação política – fundamentadas na ideia de que governos mais próximos à população estariam mais capacitados para atender suas demandas específicas (Abrucio, Franzese e Cano, 2010) –, o movimento descentralizador no Brasil também incentivou a fragmentação territorial. Esse processo resultou na proliferação de municípios com capacidades insuficientes para assumir as novas responsabilidades atribuídas pela Constituição de 1988, gerando uma forte dependência financeira em relação aos repasses do governo federal, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), criado para redistribuir receitas e mitigar desigualdades regionais.

No plano administrativo, político e fiscal, a Constituição de 1988 atribuiu competências exclusivas aos municípios e competências comuns a todos os entes federativos, além de ampliar a base tributária municipal. No âmbito legislativo, os municípios adquiriram autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar à legislação federal e estadual, exceto em temas de competência exclusivamente federal (Neves, 2012). Esse quadro trouxe maior complexidade às relações intergovernamentais, devido ao aumento do número de atores federativos e aos consequentes desafios de ação coletiva.

Esse dilema institucional fomentou um debate significativo na literatura durante os anos 2000, centrado nas consequências e características da fragmentação municipal promovida pela Constituição de 1988. A cientista política Marta Arretche (2012) contestou uma vertente predominante na época, que argumentava que a estrutura política brasileira era marcada por uma dispersão de autoridade decisória, com muitos atores exercendo poder de veto sobre as formulações políticas nacionais. Segundo essas teorias (Abrucio, 1997; Stepan, 1999), esse cenário resultaria em paralisia decisória do Executivo Federal, diante do poder de governadores e prefeitos comprometidos com as preferências de suas localidades.

Arretche (2012) analisa as reformas na área da educação, saúde, habitação e saneamento no governo FHC, observando resultados variados na implementação dessas reformas que impactaram diretamente os interesses de estados e

municípios. Segundo a autora, a autonomia política dos governos locais potencializa seu poder de veto, mas isso não impede que o Executivo Federal incorpore as demandas desses entes na formulação das políticas. É necessário que o debate pautar uma distinção entre o processo de execução das políticas públicas (*policy-making*) e a autonomia decisória sobre essas mesmas políticas (*policy decision-making*).

Além disso, o próprio sistema federalista implica que as políticas envolvam relações intergovernamentais, o que segundo a autora, torna a categoria “federalismo”, frequentemente usada na literatura, insuficiente aos estudos de implementação de políticas públicas. Arretche (2012) argumenta, ainda, que é necessário compreender as interações entre os atores governamentais a partir das regras institucionalizadas pelas chances de sucesso de implementação estarem condicionadas nas arenas políticas decisórias estabelecidas. Partindo desse entendimento, os autores até então teriam subestimado a capacidade da União em controlar a agenda e influenciar a sobrevivência política dos parlamentares.

Arretche (2012) destaca que o Executivo Federal possui instrumentos para coordenar e direcionar a implementação de políticas, mesmo frente à autonomia local, o que demonstra a complexidade e as nuances nas interações intergovernamentais brasileiras. Entre os instrumentos, estão as medidas provisórias (MPs) e as emendas constitucionais (EC), além da centralização de autoridade fiscal como uma ferramenta para compensar assimetrias de capacidades administrativa e financeira entre os entes subnacionais. A análise de Arretche ilustra que no federalismo brasileiro, a descentralização administrativa (*policy-making*) é, na verdade, um instrumento para implementar decisões centralizadas pela União (*policy decision-making*). Essa estrutura reforça o papel da União como coordenadora que garante de direitos, enquanto delega a execução às esferas subnacionais.

A partir desse argumento, a literatura brasileira diagnosticou um processo de “recentralização” da Federação (Almeida, 2005; Arretche, 2012; Souza, 2005). Oliveira e Lotta (2018) inovaram o debate ao argumentarem que, embora o processo de recentralização seja evidente, ele apresenta diferentes momentos e formas ao longo das gestões governamentais. Ao analisarem todos os convênios firmados entre o governo federal e os entes subnacionais nos governos de FHC a Dilma (1995-2014), as autoras identificaram que o movimento recentralizador é heterogêneo, variando conforme os governos e as políticas implementadas.

As autoras destacam que os problemas de ação coletiva no arranjo federativo brasileiro demandaram a criação de mecanismos e incentivos para organizar as relações intergovernamentais. No entanto, esses mecanismos apresentaram diferenças significativas entre os períodos governamentais e as políticas públicas. Ao mapear esses padrões, Oliveira e Lotta (2018) identificaram três períodos distintos após a Constituição de 1988.

No primeiro momento, logo após a promulgação da Constituição, o Brasil passou por uma "fase de descentralização otimista" caracterizada pelos movimentos redemocratizadores e pela influência de comunidades epistêmicas ligadas às políticas públicas. Nesse período, os governos locais detinham ampla autonomia na formulação e implementação de políticas em nível local. Porém, a instabilidade econômica e os problemas gerados pelo processo descentralizador, como burocracias locais de baixa qualificação, transferências de receitas públicas sem a correspondente geração de receitas próprias e indefinições nas competências entre os níveis de governo, expuseram as limitações desse modelo.

O Plano Real marcou o início de uma nova fase, permitindo a retomada de repasses financeiros para os entes subnacionais e viabilizando a implementação de políticas públicas em áreas como educação e saúde. Essa fase iniciou o movimento de recentralização, no qual a União assumiu um papel mais ativo na coordenação e supervisão das políticas, ainda que preservando arranjos cooperativos em algumas áreas.

Conforme Almeida (2005), no que tange a distribuição de recursos fiscais, a Constituição de 1988 beneficiou os entes federativos, e principalmente, os municípios. No entanto, a partir do Plano Real na segunda metade da década de 1990, foi necessário estabelecer um controle dos gastos públicos para fins de atenuar o endividamento dos entes subnacionais e alocação de recursos aos programas sociais. No ano 2000 foi estabelecida a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>7</sup> para estipular esses gastos, um marco que passou a limitar a autonomia de municípios e estados na alocação de suas receitas (Oliveira e Lotta, 2018).

---

<sup>7</sup>A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, aplicáveis à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL, 2016). O objetivo é promover o equilíbrio fiscal, com regras para controle de despesas, limites para endividamento público e transparência na gestão orçamentária e financeira dos entes federativos.

A partir desse processo, o período ficou caracterizado como uma “fase de descentralização dirigida”, em que os recursos continuavam a ser repassados pelo governo federal aos níveis subnacionais, mas cada vez mais “carimbados”, ou seja, sem que pudessem ser gastos conforme as preferências dos governadores e prefeitos locais. É nessa fase que o período de “recentralização” surge, o qual é citado pela literatura (Arretche, 2002; 2012; Souza, 2005). As políticas são implementadas pelos entes subnacionais, mas os repasses e as suas respectivas formulações são dados pelo governo federal.

O maior controle das contas públicas, envolvendo a privatização dos bancos estaduais e a LRF, a constitucionalização dos recursos destinados à saúde, a destinação específica de recursos para a educação básica – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), foram medidas que o governo adotou para fortalecer o controle fiscal e direcionar a política pública de maneira mais centralizada (Graça, 2016; Oliveira e Lotta, 2018). Essas iniciativas limitaram a autonomia dos governos locais em prol de uma maior padronização e coordenação federal das políticas públicas, promovendo uma nova dinâmica nas relações intergovernamentais.

Para Oliveira e Lotta (2018), esse seria o primeiro momento de recentralização da Federação brasileira, compreendendo também um período que as políticas estavam sendo organizadas em uma lógica de sistemas:

- saúde: PAB/1998 e EC n 29/2000; Sistema Único de Saúde
- habitação: Sistema Nacional de Habitação (SNH/2003); e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/2005);
- assistência: Política Nacional de Assistência Social (Pnas/2004), Sistema Único de Assistência Social (Suas/2005);
- saneamento: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA/2003);
- segurança pública: Sistema Único de Segurança Pública (Susp/2007);
- meio ambiente: Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA, etapas I/2000 e etapa II/2005);
- educação (Fundeb/2006).

Os sistemas compreendem uma forma de organizar e coordenar as políticas sociais, a qual o governo federal atua com incentivos para os municípios as implementarem. A atuação do governo federal é orientada por uma abordagem mais

estruturada e coletiva. Em vez de decisões serem tomadas de forma isolada ou improvisada, esse modelo propõe que as políticas públicas sejam desenvolvidas e implementadas com base em um plano organizado e acordado entre as diferentes esferas de governo (Oliveira e Lotta, 2018).

Isso implica que as transferências de recursos e as ações políticas não são simplesmente distribuídas conforme a necessidade momentânea dos entes, mas são realizadas sob uma estrutura planejada e com diretrizes previamente definidas. O desenho conjunto de políticas busca garantir coerência, eficiência e alinhamento nas metas de desenvolvimento e prestação de serviços públicos entre os diferentes níveis de governo. No entanto, o cenário vai sendo alterado aos poucos para um segundo momento de recentralização a partir da segunda metade do Governo Lula (2004-2011).

Segundo as autoras, esse momento se caracteriza por um enfraquecimento da lógica de sistemas, em função da não implementação de alguns deles, como é o caso da habitação social, e o surgimento de programas que se afastam dessa característica, como o Programa Minha Casa Minha Vida. Os programas possuem um desenho definido pelo governo federal, em que são repassados recursos diretos ao beneficiário em nível local. Nesse sentido, há um “menor grau de cooperação intergovernamental, sobretudo considerando os três níveis de governo e a lógica dos sistemas de políticas públicas” (Oliveira e Lotta, 2018, p. 445) em que se dissemina uma relação direta entre governo federal e governos municipais, com baixa participação dos governos estaduais e baixa autonomia na formulação das políticas pelos municípios.

O terceiro momento de recentralização acontece a partir do governo Dilma em 2011, em que é caracterizado pela diminuição drástica de convênios da União com municípios. Oliveira e Lotta (2018) afirmam que as compras e processos licitatórios ganham mais protagonismo para um repasse direto aos municípios de equipamentos, doações, insumos para obras de infraestrutura. Os pacotes fechados de obra são incluídos nesse período e preveem que os municípios, ao os aceitarem, recebam o recurso do governo federal após a obra também ser licitada pelo próprio governo federal.

A tabela abaixo apresenta a configuração dessas fases e processos de recentralização apontados pelas autoras:

<b>Momento:</b>	<b>Período:</b>	<b>Principais Marcos/Exemplos:</b>	<b>Características:</b>
Descentralização autonomista	Governo Sarney, Collor e Itamar Franco: 1988 a 1994	Constituição de 1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampla autonomia para implementação das políticas dada aos governos locais</li> </ul>
Descentralização dirigida / Primeiro momento de recentralização	Governo FHC e início do governo Lula: 1995-2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei de Responsabilidade Fiscal</li> <li>• Fundeb</li> <li>• Recursos destinados à saúde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Repasses via convênio para políticas desenhadas centralmente</li> <li>• Diminuição da autonomia de gasto dos governos municipais</li> <li>• Políticas seguem lógica sistêmica</li> </ul>
Segundo momento de recentralização	Governo Lula: 2004-2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Bolsa Família (PBF)</li> <li>• Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Repasses diretos para os clientes dos programas federais</li> <li>• Baixa autonomia de gasto dos governos municipais</li> <li>• Políticas seguem a lógica sistêmica, mas surgem programas federais que focam na relação direta União-municípios e usuários.</li> </ul>
Terceiro momento de recentralização	Governo Dilma: 2011-2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proinfância</li> <li>• Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)</li> <li>• Programa Mais Médicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mais baixo nível de autonomia de gasto do período</li> <li>• Governo federal centra-se mais em programas projetos do que em políticas</li> <li>• Diminuição do uso de convênios para repasses de recursos</li> </ul>

Tabela 3: Momentos de descentralização/recentralização da Federação.

Fonte: Elaboração própria adaptado de Oliveira e Lotta (2018).

Nota-se que as autoras utilizam a análise dos convênios como um dos instrumentos possíveis a serem referência para um estudo quanto às relações intergovernamentais e as formas de descentralização de transferência realizadas pela União com os entes subnacionais. Outros instrumentos de repasse ainda

podem ser analisados, mas este estudo permitiu evidenciar que o movimento recentralizador da União possuiu características distintas entre os períodos a partir das reformas do governo FHC. Oliveira e Lotta (2018) também apresentam que os efeitos da alteração de padrões de convênios são identificados como o modelo de “autoridade sobreposta” proposto por Wright (1978), ainda que as interações sejam entre o governo federal e os governos municipais, sem uma intersecção com os estados.

Seguindo esse referencial teórico, as relações intergovernamentais do sistema federalista brasileiro são caracterizadas por um modelo de federalismo cooperativo. No entanto, a característica centralizadora da União para o desenho e formulação das políticas, e os momentos distintos de recentralização apresentados, abriram um debate na literatura sobre a conceituação deste modelo para o caso brasileiro. Tendo em vista esses aspectos centralizadores apontados, não seria o Brasil um exemplo de federalismo centralizado, com um modelo de autoridade inclusiva de relações intergovernamentais? Conforme Wright (1978), o modelo seria característica de um sistema em que os governos locais dependem totalmente das decisões do Executivo Federal para a implementação das políticas.

Considerando os diferentes momentos de recentralização da federação brasileira apontados, é possível perceber que as tipologias que caracterizam o sistema federalista e as relações intergovernamentais também variaram conforme o período analisado. Observa-se que tanto características de um modelo de federalismo centralizado quanto de um modelo cooperativo perpassaram diferentes momentos do contexto brasileiro. Embora autores relevantes para a teoria do federalismo e das relações intergovernamentais, como Wright (1978) e Elazar (1999), tenham proposto tipologias amplamente aceitas, é importante lembrar que esses modelos foram desenvolvidos a partir de uma análise do sistema estadunidense, que apresenta diferenças significativas em relação ao brasileiro – a começar pelas responsabilidades constitucionais dos municípios como entes federativos.

Ainda que tenha havido mudanças nas características de mecanismos dos arranjos institucionais ao longo dos anos, o federalismo brasileiro segue tendo uma estrutura híbrida entre aspectos centralizadores e componentes cooperativos variáveis entre as políticas. Para fins de análise sobre essas características, o estudo de D’Albuquerque (2023) realizou uma sistematização dos mecanismos que

regem os constrangimentos constitucionais, os incentivos financeiros e pactuação de compromissos entre as políticas sociais, destacando a atuação de cada ente federativo em seus processos de implementação. As análises comparativas e detalhadas quanto a esses aspectos auxiliam uma compreensão abrangente para identificar as características da estrutura do sistema e as relações intergovernamentais que o cercam.

Os constrangimentos legais e constitucionais se referem às legislações brasileiras e dispositivos que regulamentam a atuação dos entes federativos sobre uma determinada política. Os sete mecanismos identificados nestes constrangimentos são: 1) as competências constitucionais; 2) a definição de papéis e competências em legislações específicas; 3) a presença de mínimos constitucionais estabelecidos; 4) ente federativo responsável pela execução; 5) ente federativo como principal financiador da política; 6) agência governamental detentora do poder de normatização; 7) presença de uma organização da política como sistema nacional. Esses mecanismos podem ser atribuídos como as “regras próprias e regras partilhadas”, *self rule and shared rule*, que Elazar (1999) sintetiza como a essência do federalismo. As exigências da legislação formam institucionalmente as salvaguardas, freios e contrapesos necessários para manter um sistema funcional e robusto (Bednar, 2005).

Entre os mecanismos identificados por D’Albuquerque (2023) sobre os incentivos financeiros, estão: 1) característica das transferências da União para estados e municípios; 2) característica da vinculação de gastos; 3) agente responsável pela realização do controle do uso dos recursos; 4) mecanismos de incentivo e punição. Esses dispositivos também se inserem nas salvaguardas institucionais e garantem com que as políticas adotadas sejam padronizadas e uniformizadas entre as diversidades que atravessam os municípios brasileiros. São esses incentivos adotados que possibilitam minimizar os efeitos do oportunismo e problemas de ação coletiva inerentes ao sistema federalista (Bednar, 2005).

Quanto à pactuação de compromissos gerada, a autora mapeia 1) a existência de espaços de pactuação federativa e 2) presença de mecanismos de cooperação intermunicipal firmados. Os espaços de pactuação federativa consolidam os espaços de negociação e barganha que definem a agenda e formas de deliberação de cada política social em que a representação territorial é o principal eixo político e organizativo (Abrucio, Franzese e Cano, 2010). Esse instrumento

político institucional permite que o sistema seja reproduzido de forma cooperativa, como também propõe Elazar (1999) e Bednar (2005), para equilibrar as diversidades locais encontradas em um país federalista.

A pactuação federativa são arenas políticas em que os entes federativos estabelecem as suas interações, e desenvolvem acordos para os entes subnacionais aceitarem as formulações realizadas pela União. Esses espaços conseguem ilustrar o modelo de relações intergovernamentais de autoridade sobreposta como o que melhor representa o Brasil, em que a concorrência e cooperação se estabelece de forma simultânea, há um elevado grau de interdependência, e as negociações se estabelecem como estratégicas para chegar a um acordo (Wright, 1978). Portanto, as comissões intergovernamentais existentes em nosso sistema federativo entrelaçam as relações de poder entre os entes federativos e as *policies* geradas por um *enforcement* da esfera federal.

Grin e Abrucio (2018) apontam que esse tipo de arranjo cooperativo é distinto dos arranjos de países federalistas como Canadá, Austrália e Alemanha<sup>8</sup>. Segundo os autores, o que se percebe no Brasil é que, diferentemente destes países, a cooperação é realizada de forma setorial em cada política, organizadas em seus sistemas próprios. No contexto brasileiro, as *policies* se apresentam como mais fortes do que as *polities*. Apesar de um forte poder da União normativo, as instâncias se comprometem a desenvolver uma qualificação das capacidades estatais locais juntamente com a distribuição de recursos conforme suas necessidades, uma prática que também se articula com os elementos de um federalismo cooperativo.

Diante do processo de fragmentação e das dificuldades municipais geradas pelas novas competências e responsabilidades adquiridas como entes federativos, outros instrumentos de cooperação intermunicipal têm sido criados para enfrentar esses desafios de forma conjunta. A presença desses instrumentos possibilita uma participação indutiva e colaborativa dos entes locais na implementação das políticas, adaptando-as conforme suas realidades e necessidades específicas. Entre as formas práticas que estruturam esses arranjos de cooperação estão os consórcios públicos, termos de cooperação e os arranjos de governança regionais.

---

<sup>8</sup>O estudo de Grin e Abrucio (2018) realiza um diagnóstico sobre os arranjos de cooperação territorial voltados para estabelecer o fortalecimento dos municípios a partir de uma análise empírica do Comitê de Articulação Federativa (CAF) criado em 2003. Entre os resultados, os autores argumentam que fóruns desprovidos de autoridade decisória são pouco capazes de desenvolver esse objetivo.

No entanto, para que esses mecanismos funcionem de maneira eficaz, é fundamental que o sistema adote estratégias indutivas sólidas, como incentivos financeiros, capacitação e suporte técnico, além de que existam características regionais propícias. Segundo Abrucio, Franzese e Cano (2010, p. 187):

[...] o comportamento cooperativo somente será preponderante se ocorrerem, isolada ou simultaneamente, três coisas: a existência de uma forte identidade regional, alicerçada em instituições duradouras, de caráter estatal ou societal; uma atuação indutiva do governo estadual ou federal, oferecendo incentivos para a colaboração ou garantindo recursos apenas se houver parcerias; e, ainda, caso haja fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação. [...]

O consórcio público é identificado como um dos instrumentos mais importantes e frequentes de articulação territorial no Brasil. Trata-se de uma aliança entre entes federativos para alcançar um interesse comum, sendo especialmente eficaz para pequenos municípios que, individualmente, não teriam viabilidade econômica para oferecer determinados serviços. A Lei de Consórcios Públicos, estabelecida pela Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, trouxe um marco regulatório que alinhou os consórcios às normas de direito público, resultando em um aumento expressivo na sua utilização<sup>9</sup> (Linhares e Cunha, 2010).

A exigência de aprovação do protocolo de intenções pelos respectivos poderes legislativos dos entes federados envolvidos conferiu maior publicidade, comprometimento político e segurança jurídica e reduziu as chances de incumprimento das obrigações pactuadas. Além disso, a estratégia de consorciamento tem sido utilizada como uma forma de descentralizar serviços estaduais. Apesar de a adesão a um consórcio ser uma iniciativa dos próprios municípios, o estudo de Machado e Palotti (2015) identificou que 60% dos consórcios analisados foram induzidos pelo governo estadual e revelou a influência deste ente federativo em estimular a cooperação. Os autores também indicaram a presença de agentes externos como associações para desempenhar esses arranjos, o que evidencia uma frágil capacidade de autossustentação municipal e a necessidade de estímulos.

Como analisado por Oliveira e Lotta (2018), esses mecanismos de cooperação intergovernamental no Brasil foram sendo adotados a partir das

---

<sup>9</sup>O estudo de Linhares e Cunha (2010) identifica que a utilização dos consórcios públicos é mais expressiva na área da saúde, tradicionalmente firmados para aumentar a capacidade de pequenos municípios na provisão de serviços.

reformas políticas implementadas por meio de emendas constitucionais, o que gerou momentos de recentralização variados conforme o período e a gestão analisados. Ressalta-se que esse movimento foi reflexo de uma solução encontrada para lidar com as incertezas geradas pela Constituição de 1988 a partir da municipalização em um contexto de baixa capacidade estatal e desafios. No entanto, observa-se que a centralidade do governo federal continua a se consolidar desde a Era Vargas, reproduzindo uma lógica organizacional setorial e heterogênea entre as políticas públicas, mesmo quando há elementos cooperativos. Cada política é estruturada de uma forma institucionalizada, dependendo de sua arena decisória específica. Essa configuração reflete o argumento central de Lowi (1972), posteriormente reforçado por Baldi (1997), de que a natureza das políticas públicas influencia as dinâmicas políticas em torno delas. Contudo, é essencial reconhecer que o legado histórico brasileiro também contribui para essa disposição: embora haja singularidades políticas, a forma coordenativa e cooperativa adotada pelo Estado é explicada por fatores históricos e estruturais mais amplos. Nesse sentido, a centralidade da União e a maneira como as políticas públicas são operacionalizadas refletem uma trajetória institucional consolidada ao longo do tempo, um movimento de *path dependency*<sup>10</sup>, que moldou tanto as políticas quanto a organização do Estado (Arretche, 2012).

Para ilustrar de forma abrangente todos esses mecanismos que orientam a complexa organização administrativa do Estado e evidenciam as características centralizadoras e setoriais da implementação das políticas sociais, D’Albuquerque (2023) sistematiza um quadro em sua análise, disponível no apêndice deste trabalho. Considerando que, no próximo capítulo será realizada uma análise específica da política de assistência social, destacarei a seguir brevemente os resultados de outras políticas estudadas para, posteriormente, compará-las e aprofundar a discussão sobre a assistência social.

Machado e Palotti (2015) examinaram as políticas de saúde, educação e assistência social com o objetivo de verificar a existência de um padrão centralizador, característica de um federalismo centralizado. Apesar de haver competências comuns e concorrentes entre os municípios, estados e a União para

---

<sup>10</sup>O conceito de *path dependency* se refere ao processo de dependência de trajetória, alinhado com “condicionamentos impostos pelo processo histórico e a importância da sequência de eventos na determinação de resultados” (Campos-Salles, 2018, p. 43). As instituições mostram resistência, mas ajustes e inovações podem ser realizados de forma gradual e incremental, de modo estratégico entre os atores (Lindblom, 1979).

as políticas sociais, há especificidades nos sistemas de compartilhamento de responsabilidades e demais mecanismos sobre cada política. Na área da saúde, o Executivo federal é protagonista em tomar as decisões mais importantes da política pública, atuando como o formulador e coordenador da pasta. No entanto, os autores apontam a importância da cooperação dos governos subnacionais para a implementação das políticas, tendo em vista as suas responsabilidades diretas sobre a gestão das unidades de atendimento e serviços (Machado e Palotti, 2015).

A saúde também prevê um importante diferencial por compartilhar a construção das regras e recursos descentralizadores com as representações nacionais de estados e municípios na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Esse espaço permite uma pactuação federativa, a qual realiza os ajustes necessários diante dos desafios da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS). Entre as ações realizadas no processo, estão:

descentralizar a gestão das unidades e dos serviços de saúde para os municípios (Norma Operacional Básica – NOB 01/1993); em seguida, estruturar a atenção básica e os níveis de atenção à saúde subsequentes (NOB 01/1996); adiante, regionalizar as redes de atenção à saúde como estratégia para garantir integralidade e equidade no acesso (NOB 01/2002)” (Machado e Palotti, 2015, p. 64)

Os autores explicam que as políticas educacionais estabeleceram um desenho mais complexo. Entre as competências privativas da União, a CF-88 estabeleceu: organizar o sistema federal de ensino e financiar as instituições públicas federais; exercer funções redistributivas e supletivas, a fim de assegurar equidade das oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino, prestando assistência aos estados e municípios. Enquanto os estados são responsáveis pela implementação do ensino fundamental e médio, os municípios são do ensino fundamental e infantil.

Segatto e Abrucio (2016) destacam que, embora a Constituição tenha promovido um desenho cooperativo no regime de colaboração entre os níveis de governo, na prática, persistem tensões e assimetrias significativas, especialmente na implementação das políticas. Essas tensões refletem as desigualdades regionais e a variação na capacidade administrativa e financeira dos entes subnacionais. Os instrumentos como o Fundef e, posteriormente, o Fundeb, foram criados para mitigar essas disparidades, garantindo financiamento redistributivo com base no número de matrículas.

No entanto, Segatto e Abrucio (2016) observam que esses mecanismos enfrentam desafios operacionais e políticos, o que limita sua eficácia na redução das desigualdades educacionais. Mesmo com avanços, como a criação de comissões intergovernamentais para discussão e pactuação de metas, a centralidade da União permanece marcante, especialmente na definição de padrões de qualidade e nas diretrizes gerais da política educacional.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação também contribuiu para consolidar a autonomia dos governos locais na organização de seus sistemas de ensino, ao mesmo tempo que reforçou o papel da União como reguladora e fiscalizadora. Contudo, como mostram os autores, as desigualdades entre os entes federativos e a necessidade de coordenação contínua tornam a implementação das políticas educacionais um desafio recorrente no federalismo brasileiro. O estudo de Segatto e Abrucio (2016) ainda evidenciou o papel coordenador e de distintos padrões entre os governos estaduais brasileiros para as implementações das políticas educacionais no âmbito municipais.

Ao analisarem as transferências discricionárias<sup>11</sup> da União, as quais são formalizadas por distintos instrumentos como transferência fundo a fundo, convênios e contratos de repasse, Machado e Palotti (2015) destacam o crescimento exacerbado de 18,3% para 57,7% deste tipo de transferência entre 1995 e 2008. Os autores também constatam que a transferência funda a fundo abarcou, em média, 95% das transferências discricionárias no setor da saúde, 52% na educação e 71% na assistência social. Assim como evidenciado por Oliveira e Lotta (2018) em sua análise sobre os convênios, esse movimento é apontado pelos autores como também estruturante de uma característica centralizadora das relações intergovernamentais brasileiras, em que os mecanismos de controle e punição aos entes subnacionais estão sob prerrogativas da União.

Nota-se que os estudos observaram distintos instrumentos de transferências discricionárias que caracterizam de forma diferente esses momentos, mas ainda evidenciam um padrão centralizador marcante sobre a execução das políticas sociais. Passando para uma análise quanto às comissões intergovernamentais brasileiras presentes nas três áreas, Machado e Palotti (2015) explicam que esses

---

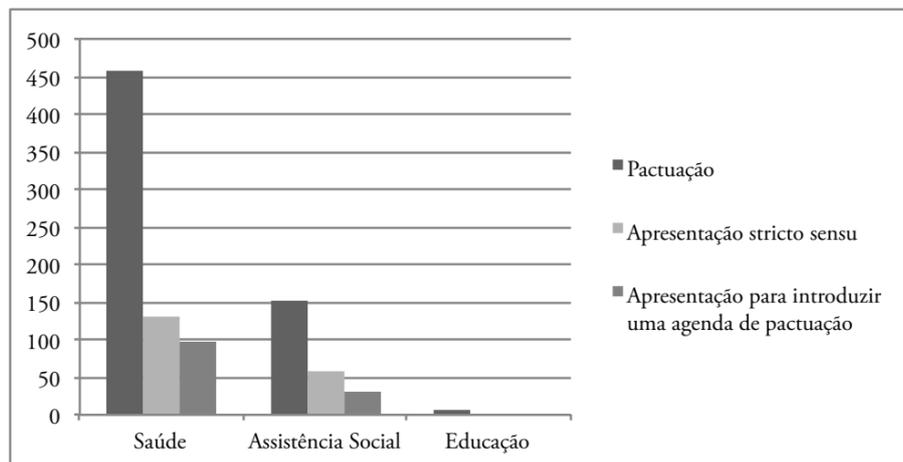
<sup>11</sup>As transferências discricionárias, diferentemente das obrigatórias, são repasses dados a estados e municípios pela União sem nenhum tipo de constrangimento legal que determine o valor de seu montante (BRASIL, 2016).

espaços incluem elementos congruentes de um federalismo cooperativo, em que há composições paritárias entre as três esferas governamentais e regras de consenso nas tomadas de decisões das políticas. No entanto, poderiam ser apresentadas fortes dificuldades nos consensos para as ações e projetos, tendo em vista a capacidade de cada localidade barrar alterações distantes de suas preferências.

Os resultados dos autores evidenciaram que as “aproximadamente 85% das proposições se originaram da União, o que sugere elevado poder de agenda deste ator se comparado a estados e municípios” (Machado e Palotti, 2015, p. 73). Apesar destes espaços se aproximarem de um federalismo cooperativo, os dados revelam que a centralidade da União nas deliberações se aproxima dos elementos de um federalismo centralizado, possivelmente influenciada pelos próprios recursos e dispositivos constitucionais apontados pela literatura (Almeida, 2005; Souza, 2005; Arretche, 2012; Oliveira e Lotta, 2018). A figura a seguir demonstra os tipos de deliberações realizadas nessas comissões.

**Figura 2:** Tipos de Deliberações nas Comissões de Assistência Social, Saúde e Educação – 2000 a 2011

Saúde (2000 a 2011) - Assistência Social (2005 a 2011) - Educação (2008 a 2011)



Fonte: Palotti (2012) apud Machado e Palotti (2015)

O gráfico revela que a área da saúde é a área mais ativa em termos de pactuação intergovernamental, sugerindo um modelo de gestão mais colaborativo e articulado entre os entes federativos. A assistência social também apresenta um volume relevante de pactuação, mas consideravelmente menor que a saúde, enquanto a área da educação apresenta uma baixa intensidade de interações

intergovernamentais. Esses dados indicam diferentes graus de articulação e coordenação entre os níveis de governo nas políticas analisadas, revelando novamente o aspecto setorial característico do Estado federativo brasileiro.

Os resultados também revelam que elementos de um federalismo cooperativo existem, mas também perpassam por uma centralidade marcante do governo federal e atravessam desafios quanto a capacidade dos municípios em terem sua autonomia e sustentação para essas implementações. Segundo Abrucio, Franzese e Cano (2010), isso pode ser explicado pelo processo de descentralização ter significado uma transferência de poder aos entes federativos, e não uma forma que induza a cooperação. As formas assimétricas de poder parecem afetar os próprios elementos de um federalismo cooperativo, em que a autonomia dos entes seria maior.

No entanto, o estudo de D’Albuquerque (2023) identificou um grupo de outras políticas que estabelecem maior autonomia aos municípios, sem forte intervenção do governo federal. Apesar de haver iniciativas para uma integração nacional, as políticas de urbanismo, lazer, cultura, agricultura, transporte, gestão e saneamento são políticas de responsabilidade municipal pela execução. Para as políticas de educação, saúde e assistência social, há uma clara adoção induzida pela esfera federal, enquanto demais políticas (indústria, trabalho, energia, habitação, segurança pública, comércio e serviços e direito da cidadania), tanto a União como os estados são os responsáveis, mas não há mecanismos que incentivem os municípios as adotarem. A tabela a seguir ilustra essas separações:

<b>Grupo</b>	<b>Políticas</b>	<b>Descrição</b>	<b>Aspectos Centrais</b>
Grupo 1: Adoção por indução federal	Educação, saúde e assistência social	Municípios são os principais responsáveis pela execução, mas os mecanismos de coordenação do governo federal induzem os governos locais a adotarem as políticas dentro de parâmetros que limitam a autonomia local.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Execução pelos municípios;</li> <li>• Influência significativa do governo federal;</li> <li>• Coordenação que induz ações específicas;</li> <li>• Limitação da autonomia local;</li> <li>• Alguma flexibilidade e investimento próprio, com regulamentação.</li> </ul>
Grupo 2: Atuação autônoma do município	Urbanismo, lazer, cultura, agricultura, transporte, gestão ambiental e	Municípios são os principais responsáveis pela execução das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Execução mais autônoma pelos municípios;</li> <li>• Pouca</li> </ul>

	saneamento	de forma mais autônoma e sem atuação incisiva do governo federal.	intervenção incisiva do governo federal; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativas de integração nacional.</li> </ul>
Grupo 3: Competência prioritária de outros entes	Indústria, trabalho, energia, habitação, segurança pública, comércio e serviços e direito da cidadania.	União e estados são os principais responsáveis pela execução, não há políticas nacionais ou mecanismos que incentivem os municípios a adotarem as políticas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• União e estados como principais responsáveis;</li> <li>• Ausência de mecanismos fortes que incentivem a adoção pelos municípios</li> </ul>

Tabela 4: Tipificação das políticas por adoção na agenda local.

Fonte: D'Albuquerque, 2023.

A depender da política analisada, as características de coordenação e cooperação que envolvem as relações intergovernamentais no Brasil variam significativamente, refletindo as dinâmicas complexas do federalismo brasileiro. Embora apresente elementos de um federalismo centralizado, que se aproxima do modelo de "autoridade inclusiva" descrito por Wright (1978) – no qual o nível superior de governo exerce preponderância e autoridade sobre os demais –, o caso brasileiro não é completamente definido por essa configuração. No federalismo brasileiro, a nítida separação de responsabilidades entre os entes federativos raramente é observada, e muitas políticas públicas apresentam sobreposição de competências.

Ainda considerando suas peculiaridades contextuais, o Brasil é mais bem caracterizado por aspectos do modelo de "autoridade sobreposta" de Wright (1978), em que os poderes dos entes federativos são dispersos e interdependentes. As áreas de autonomia são frequentemente ambíguas, e a governança depende de articulações intergovernamentais baseadas em negociações e barganhas contínuas. Essa sobreposição de autoridade reflete-se particularmente em políticas sociais e econômicas, nas quais a implementação e os recursos são compartilhados entre União, estados e municípios.

Para compreender mais detalhadamente a dinâmica de uma política social específica, o próximo capítulo será dedicado ao caso da assistência social. Essa política apresenta uma forte indução da esfera federal, característica de um federalismo centralizado, mas também incorpora elementos de federalismo cooperativo em sua implementação. A análise proposta será guiada pela

sistematização proposta por D'Albuquerque (2023) na separação dos mecanismos com uma revisão bibliográfica de estudos empíricos sobre a política. Isso permitirá explorar os desafios e as peculiaridades do arranjo institucional da assistência social, destacando como os mecanismos de coordenação intergovernamental influenciam sua operacionalização e seus resultados.

### **3. A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: CONSTRANGIMENTOS, INCENTIVOS E PACTUAÇÕES**

Considerando o debate teórico revisado no capítulo anterior sobre as teorias do federalismo e o campo das Relações Intergovernamentais (RIGs) e o contexto do federalismo brasileiro, o presente capítulo abordará a política de assistência social do país, revisando como essas interações se manifestam na prática em uma política pública adotada por indução federal. A análise será especialmente direcionada à implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Para isso, foram consultadas as legislações pertinentes e analisados documentos oficiais do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), além de realizada uma revisão bibliográfica dos principais estudos empíricos encontrados no campo da Ciência Política.

A escolha da assistência social como objeto de análise se justifica pela consolidação do campo de estudos empíricos sobre essa política pública, que oferece um panorama robusto para revisão e reflexão. Destaca-se, em particular, a especificidade do SUAS, que, entre os sistemas nacionais de políticas públicas, apresentou avanços significativos em um período relativamente curto. Ao focar em uma política caracterizada como adotada por indução federal, a análise se estrutura com base nos mecanismos identificados por D'Albuquerque (2023).

Assim, o capítulo será organizado em três seções principais: 1) Contexto histórico e marco legal, com atenção aos constrangimentos institucionais criados; 2) Incentivos financeiros atribuídos à política; e 3) Pactuações de compromisso, que configuram os arranjos intergovernamentais da implementação do SUAS. Essa fundamentação busca realizar uma análise aprofundada das interações intergovernamentais na política de assistência social e de sua relevância dentro do federalismo brasileiro.

#### **3.1 O MARCO LEGAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A origem e trajetória histórica da assistência social no Brasil remonta às redes de filantropia, caridade e grupos religiosos. Durante a Era Vargas (1930-1945), o Estado começou a assumir responsabilidades na área social, ainda que sem consolidar a assistência social como um direito universal. Nesse contexto, prevalecia um caráter populista e assistencialista, reforçado pelo apelo patriótico da primeira-dama Darcy Vargas, que mobilizou as elites da sociedade em apoio aos

combatentes da Segunda Guerra Mundial por meio da criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA (Sposati, 2009).

A instituição refletiu um movimento de “primeiro-damismo”, um trabalho associado as mulheres para lidar com os pobres. Nesse mesmo período, o Conselho Nacional de Serviço Social foi criado, e tinha o objetivo de dar suporte às entidades filantrópicas e privadas que também promoviam assistência. Inúmeros desvios e isenções clientelistas caracterizaram essas instituições. As ações sociais da época eram fragmentadas e voltadas para mitigar os efeitos imediatos da pobreza, sem a garantia de direitos estruturais (Sposati, 2009).

O regime político adotava um modelo conservador e corporativista, no qual apenas os vinculados ao mercado de trabalho formal e pertencentes a classes sociais específicas recebiam benefícios e tinham acesso a direitos sociais (Esping-Andersen, 1991). Essa configuração reforçava as desigualdades estruturais e limitava o alcance das políticas sociais. O rompimento com esse paradigma político ocorreu somente com a promulgação da Constituição de 1988, que representou um marco histórico para as políticas sociais no Brasil.

Pela primeira vez, a assistência social foi institucionalizada como uma política pública e incluída no tripé da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência (BRASIL, 2023). Esse marco legal reconheceu a assistência social como um direito, garantindo acesso universal e consolidando a descentralização como princípio estruturante para sua implementação. No entanto, o processo de implementação dos dispositivos ainda enfrentou obstáculos.

Um intervalo de cinco anos separou a Constituição Federal (1988) e a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (1993), após o veto presidencial de Collor que reflete fatores políticos, econômicos e sociais do período de redemocratização brasileiro. Interesses conflituosos entre os atores estatais e não estatais marcavam as dificuldades para uma institucionalização da política (Sposati, 2009). A LOAS foi o instrumento responsável por garantir o *status* de política pública à assistência social disposta no artigo 233 e 234 da CF, na qual estabeleceram-se normas e critérios para organização da política a partir de fortes pressões de movimentos sociais da época.

Esse marco inicial, contudo, foi apenas o ponto de partida para um processo contínuo de aprimoramento, que culminou na criação e evolução das Normas Operacionais Básicas (NOBs). Até então, o financiamento da política manteve-se

dicotomizado: os serviços de combate à pobreza e de assistência eram realizados através de transferências programáticas enquanto os programas e projetos eram realizados via convênio pela esfera federal. As competências entre os entes federativos permaneceram imprecisas e não havia incentivos para a adoção das políticas em estados e municípios (Sposati, 2009; Sposati, 2013).

A NOB/97 apresentou uma primeira tentativa ao processo de descentralização da política e introduziu um sistema de cofinanciamento, entretanto, sem apresentar detalhamentos. A NOB/98 aprimorou os critérios de descentralização, vinculou o funcionamento e obrigatoriedade do Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social aos repasses financeiros federais para os entes subnacionais e estabeleceu a divisão de atribuições e competências de cada ente federativo:

Foram propostos dois níveis de gestão da Assistência Social: 1) a gestão estadual, pela qual o Governo do Estado recebe os recursos da instância federal advindos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), com a função de coordenar e apoiar técnica e financeiramente serviços, programas, projetos e benefícios, celebrar e gerenciar diretamente convênios com as entidades localizadas nos municípios que ainda não cumpriam os requisitos do art. 30 da LOAS. A instância estadual também deveria executar programas e projetos de caráter regional e complementar; 2) quanto à gestão municipal, o município receberia diretamente recursos do nível federal, via repasse do FNAS para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Nesse nível, a gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais estaria sob a competência da esfera municipal. (BRASIL, 2005, p. 8)

A mesma norma também ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e propôs a criação de espaços de pactuação federativa de caráter permanente, as Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartite. Além disso, o estímulo a realização de conferências municipais, estaduais e nacional se tornaram grandes fóruns para a negociação de competências da gestão. Posteriormente, A IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003 deliberou a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um modelo de gestão para todo o território nacional que almeja integrar os três entes federativos e consolidar o sistema instituído pela LOAS.

A PNAS foi instituída em 2004 e definiu as responsabilidades socioassistenciais para a implementação do SUAS e especificou a organização dos

equipamentos públicos, os separando em dois níveis conforme a complexidade do atendimento:

1. A Proteção Social Básica (PSB), compreende os serviços de acolhimento destinados às famílias em situação de maior vulnerabilidade social e desenvolvidos pelos Centros de Referência da Assistência Social (Cras). É executada sob responsabilidade da gestão municipal. O maior objetivo é prevenir situações de risco e fortalecer vínculos familiares e comunitários, em que se atua o Programa de Atenção Integral à Família, PAIF.
2. A Proteção Social Especial (PSE), a qual atende famílias e indivíduos em situação que caracteriza violação de direitos como abandono, abuso ou exploração sexual e violência, e é implementada pelos Centros de Referências Especializados de Assistência Social. Ainda é dividida entre os serviços de média (vínculos familiares fragilizados) e alta complexidade (vínculos familiares rompidos). É de responsabilidade dos estados a organização, coordenação e prestação destes serviços, especialmente quando os custos se demonstrarem elevados aos municípios.

A partir da NOB-Suas 2005 que é de fato instituído o SUAS. O instrumento normatizador definiu mais claramente as competências e estabeleceu uma nova sistemática de financiamento regida por critérios pautados em indicadores municipais. Em um contexto de descentralização e de autonomia dos entes federados, a NOB-Suas 2005 expressa uma necessidade de negociações contínuas sobre as políticas de assistência social formuladas. O próprio texto de apresentação do documento revela isso:

[...] reforçou-se a compreensão da NOB como instrumento normatizador, que expressa pactuações que resultam de efetiva negociação entre as esferas de governo para assumir a corresponsabilidade em relação à gestão da Assistência Social. Isso inclui a definição de mecanismos e critérios transparentes de partilha e transferência de recursos do FNAS para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social. A Constituição Federal de 1988 e a LOAS, ao definirem como diretrizes da política de Assistência Social a descentralização político-administrativa, a participação da população e o comando único, trouxeram para a cena do debate a necessidade do desencadeamento de negociações entre as esferas de governo, para culminar em um efetivo pacto federativo. (BRASIL, 2005, p. 13).

O processo de consolidação do SUAS permaneceu anos sendo discutido no Congresso, e somente em 2011 é promulgada a Lei 12.435/2011 que o regulamenta

oficialmente o sistema e atualiza as diretrizes da LOAS. No ano seguinte, é formulada a NOB/2012 que é o atual documento que instrui a operacionalização dos serviços socioassistenciais. A normativa introduziu critérios para diferenciar os municípios com base em fatores como porte populacional e condições socioeconômicas, impactando no planejamento e no cofinanciamento. Além disso, aprimorou regras para o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Estaduais e Municipais, com base em indicadores de vulnerabilidade e demanda por serviços.

As mudanças normativas também provocaram alterações nas relações entre o Estado e entidades privadas provedoras de assistência social com a definição de critérios mínimos para a prestação de serviços. O SUAS prevê que as ações privadas estejam inseridas no sistema de forma regulamentada por meio da emissão de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social, CEBAS (BRASIL, 2013). Esse foi um importante marco de superação ao histórico assistencialista e filantrópico característico da natureza da política, conduzindo maiores responsabilidades ao Estado de monitoramento para essas ações.

No entanto, é importante considerar o contínuo protagonismo das organizações da sociedade civil (OSCs) na provisão de serviços no campo da assistência social. O estudo de Bichir, Brettas e Canato (2017) revela que, mesmo em uma metrópole como São Paulo, onde se espera que as capacidades institucionais — administrativa e financeira — sejam mais robustas para a implementação da política, a capital paulista apresenta uma alta dependência dessas organizações. Esse dado evidencia um paradoxo no modelo do SUAS: um sistema que busca centralizar a política de Estado, mas que promove a descentralização dos serviços no âmbito local. As autoras destacam, entre os resultados encontrados, a importância do relacionamento entre o Estado e a sociedade civil para a implementação dos serviços, ressaltando que essa dimensão informal deve ser analisada no contexto das políticas locais.

Ao passo que as normas e regulamentações foram criadas e aprimoradas, a expansão da rede de equipamentos públicos da assistência também é realizada. Segundo Bichir (2016), dados realizados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE), nos anos de 2005, 2009 e 2013 indicaram um aumento no número de secretarias municipais exclusivas para a área de assistência, revelando no último ano um dado de 75,4% dos municípios com estrutura na forma

de secretaria municipal exclusiva. Revela-se também uma redução no fenômeno do “primeiro-damismo”, mesmo que em 2013 ainda existia um número significativo de 1.305 municípios apresentando a primeira-dama como gestora da área de assistência social (Bichir, 2016).

Mais recentemente, dados de novembro de 2023 publicados pelo Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome revelaram a presença de CRAS em 99,7% dos municípios brasileiros, representando 8.666 equipamentos. Mesmo com uma série de desafios ainda a serem enfrentados, principalmente no plano orçamentário<sup>12</sup>, o fato revela uma adesão de sucesso dos entes subnacionais em garantirem os mínimos das normativas e resoluções que a política necessita. Ademais, o SUAS possibilitou um melhor detalhamento e organização das responsabilidades federativas sobre a política, o que proporcionou uma viabilidade para a expansão dos equipamentos públicos (Jaccoud, 2019).

Em resumo, e em consonância com a organização dos mecanismos nas análises das políticas realizadas por D’Albuquerque (2023), os constrangimentos constitucionais vigentes sobre a assistência social afirmam a União como o ente responsável pela Seguridade Social na CF-88, e a partir do SUAS, a tem-se como a encarregada pela regulação geral do sistema. Os estados possuem um papel de coordenação em sua esfera e de execução de serviços em escala regional, enquanto os municípios são os executores e responsáveis pela gestão dos serviços em suas localidades. Como responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos estão:

- Gestão integrada de serviços e benefícios;
- Ações de monitoramento do território na forma de instrumento e ações de vigilância socioassistencial;
- Gestão de informação e monitoramento do SUAS;
- Financiamento e uso da modalidade de transferências automáticas e entre fundos (BRASIL, 2023).

---

<sup>12</sup>“Em 2022, somente 40% do montante pactuado do cofinanciamento federal para serviços e programas socioassistenciais foram efetivamente transferidos aos demais entes e o Brasil voltou para o Mapa da Fome. [...] O Projeto de Lei Orçamentária Anual 2023, para serviços e programas do SUAS foi reduzido ao patamar de R\$ 50,7 milhões – o que representava menos de 4% da estimativa de recursos necessários para a manutenção destas ofertas sem alteração do patamar de cobertura” (BRASIL, 2023, p.7).

Diferentemente da saúde e da educação, a assistência social não estabelece mínimos constitucionais, o que responsabiliza a União como o principal financiador da política, por meio dos orçamentos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA). A partir dessa característica, o estudo de Souza (2018b) evidenciou a influência dos partidos políticos sobre a composição do corpo burocrático e o financiamento da assistência social, tanto na esfera federal quanto nos demais entes federativos. Os governos do PT marcaram um salto nos gastos para a pasta, representando em 2002, 86% do gasto total da União para 93% da despesa em 2010 (Souza, 2018b, p. 278).

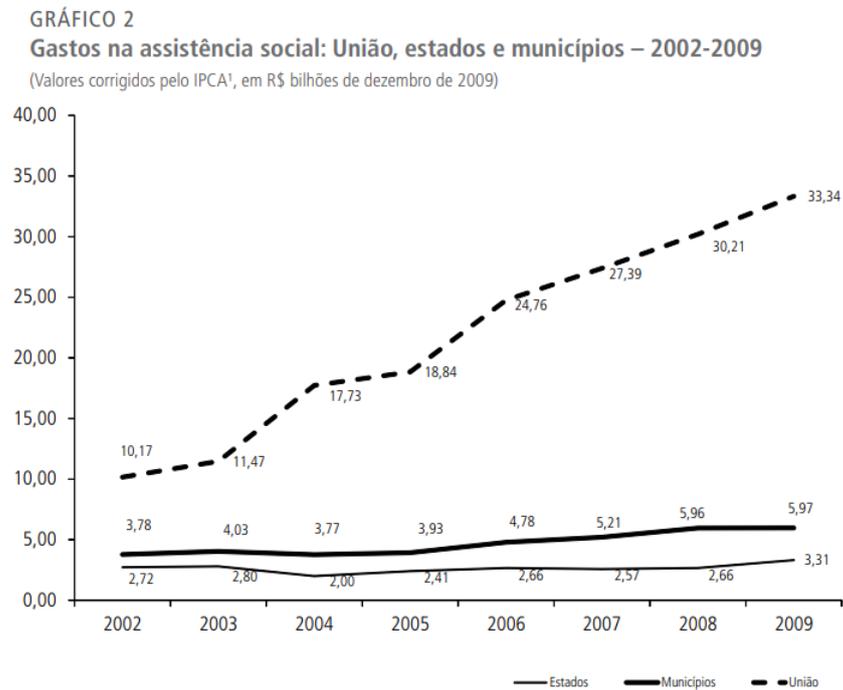
No entanto estes gastos se referem aos benefícios gerados pelos programas de transferência de renda programática como o Benefício de Prestação Continuada, BPC, e o Programa Bolsa Família, PBF<sup>13</sup>. Segundo Mesquita *et al* (2012) é importante destacar que o comportamento centralizador da União quanto ao financiamento de recursos se refere expressivamente a esses benefícios. Os demais equipamentos públicos e serviços que compõe o SUAS são financiados majoritariamente pelos estados e municípios, e apresentam um padrão distinto e heterogêneo quanto à alocação de recursos.

Os autores evidenciam que os municípios são os que mais alocam recursos em serviços e benefícios eventuais, respondendo por 49,6% do gasto público total na área em 2009. Os estados possuíram a segunda maior participação, com 27,5%, e a União contribuiu com 22,9% (Mesquita *et al* 2012, p. 32). O fato indica uma fragilidade no sistema em sua organização, em que há uma clara separação da lógica dos programas de transferência de renda com os demais serviços do SUAS. A seguir apresento os gráficos elaborados nos estudos dos autores que expressam essas disparidades:

---

<sup>13</sup>É importante frisar que estes programas foram criados em governos distintos. O BPC, é um benefício destinado a idosos com 65 anos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza e foi implementado em 1996 no governo de Fernando Henrique Cardoso. Já o PBF se destina a famílias em situações de extrema pobreza e famílias com crianças em situações de pobreza é criado em 2004 no governo Lula. Mesmo com agendas e comunidades políticas distintas, os benefícios puderam integrar-se a uma institucionalidade que respondia às demandas por uma proteção social (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017)

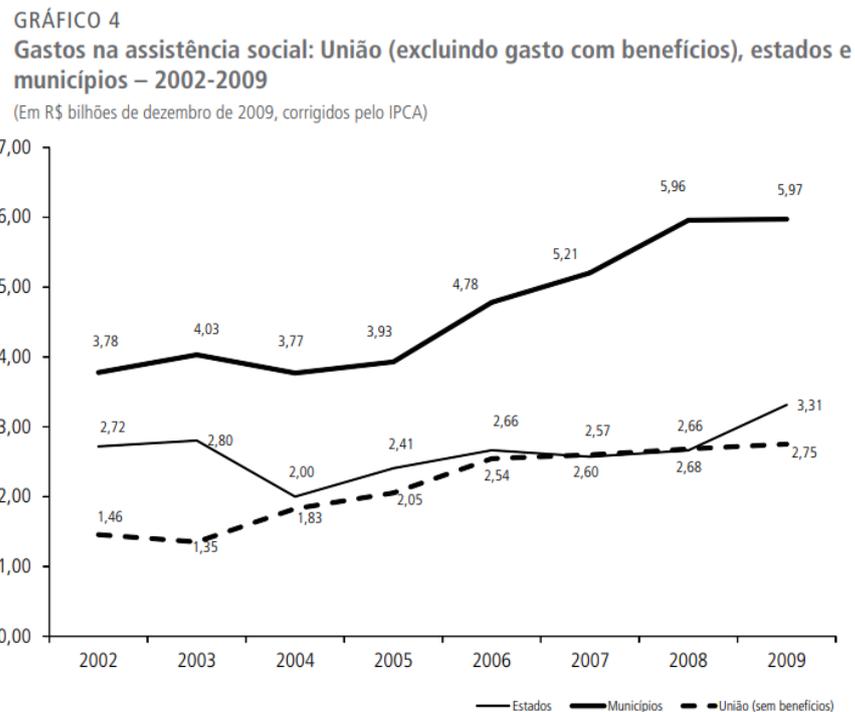
**Figura 3: Gráfico 2 de Mesquita *et al* (2012)**



Fontes: Siafi e SISTN (Finbra e Relatório da Execução Orçamentária dos Estados).

Fonte: Mesquita *et al* (2012)

**Figura 4: Gráfico 4 de Mesquita *et al* (2012)**



Fontes: Siafi, SISTN (Finbra e Relatório da Execução Orçamentária dos Estados) e Sidor (gasto da União com benefícios).

Fonte: Mesquita *et al* (2012)

O Executivo Federal, por meio do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome<sup>14</sup>, exerce o poder normativo sobre o SUAS. Dessa forma, a União se destaca como o ente coordenador da política, sobretudo após a institucionalização do SUAS, que permitiu organizar de maneira mais eficiente os serviços e benefícios socioassistenciais.

Assim, é observável um lento processo de divisão de competências e responsabilidades entre os entes federativos. Essa lentidão pode ser explicada pela própria natureza e histórico da política de assistência social, que demandam avanços incrementais — conforme os termos de Lindblom (1979) — para garantir maior efetividade na sua implementação no Brasil. O rompimento com o paradigma político vigente e com o status de “*cidadania regulada*” nos termos de Santos (1974) exige articulações políticas complexas, permeadas por barganhas e negociações características do sistema federalista. Ainda que a política tenha avançado no âmbito da coordenação intergovernamental, com a criação de marcos legais robustos, o aprendizado histórico demonstra que isso não é suficiente para assegurar a efetiva prestação de serviços pelos governos subnacionais (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020).

Nesse contexto, incentivos adicionais tornam-se imprescindíveis para promover o engajamento e a responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, sobretudo considerando as disparidades regionais e institucionais que caracterizam o federalismo brasileiro. Esses incentivos precisam ir além do financiamento direto, incorporando mecanismos que estimulem a capacidade técnica, a articulação intersetorial e a efetiva cooperação entre os níveis de governo.

### 3.2 MECANISMOS DE INCENTIVO

Conforme Palotti e Costa (2011), a definição dos critérios para a realização das transferências federais, por tipificação dos serviços de proteção social e demais especificações realizadas na NOB-SUAS/2005, provocou incentivos aos municípios e estados para aderirem às diretrizes da LOAS, anteriormente não presenciados na PNAS. O novo sistema de financiamento gerou maior autonomia aos entes

---

<sup>14</sup>O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi criado em 2004 no governo Lula. O mesmo órgão público mudou de nome nas gestões do governo de Michel Temer (2016-2018) para Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) a pasta foi fundida ao Ministério da Cidadania. O atual governo Lula retoma o foco específico no combate à fome e na assistência social e renomeia como Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

federativos e maior diálogo nas instâncias tripartites entre as diretrizes nacionais e as necessidades locais.

No entanto, houve uma percepção crescente quanto às distintas capacidades locais municipais (administrativas, financeiras e recursos humanos), diante da provisão de serviços e nas atividades relacionadas aos benefícios socioassistenciais (Bichir, 2016). Esse fato comoveu discussões no MDS quanto a possíveis mecanismos para realizar os repasses, considerando as desigualdades regionais. Os instrumentos de indução são fortes estratégias para condicionar repasses de recursos federais ao cumprimento da política pelas instâncias municipais e estaduais (Menicucci, Marques e Silveira, 2017).

Do mesmo modo, podem ser analisados à luz dos debates sobre as relações intergovernamentais, em que os governos subnacionais aderem às diretrizes federais não apenas por pressão financeira, mas também por ganhos políticos e sociais percebidos, reforçando a legitimidade da política pública (Ibid). Esse contexto conecta-se à lógica de barganha e negociação descrita por Elazar (1987), que caracteriza o federalismo como um sistema de coordenação e cooperação entre múltiplos níveis de governo.

A dependência de instrumentos de indução também pode expor limitações no federalismo brasileiro, particularmente no que se refere à capacidade de estados e municípios de exercerem autonomia plena na implementação das políticas públicas. Como apontado por Arretche (2012), a centralização normativa pode tensionar as relações intergovernamentais, especialmente em um sistema onde a descentralização fiscal não é completamente equilibrada com a capacidade técnica e administrativa dos entes subnacionais.

Neste caso da assistência social, houve a criação de dois índices importantes e utilizados para a distribuição dos repasses como mecanismos de incentivo: o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, criado em 2006, sendo seguido pelo “IGD do SUAS” em 2011. Os mecanismos funcionam para induzirem “patamares mínimos de uniformidade na implementação das políticas de assistência social e transferência de renda, à semelhança de instrumentos desenvolvidos na área da saúde e da educação” (Bichir, 2016, p. 123).

Assim, os recursos adicionais do PBF são direcionados para a gestão municipal com base no IGD-M (Índice de Gestão Descentralizada Municipal) que indica a qualidade do cadastramento, o acompanhamento das condicionalidades das

famílias e à adesão dos municípios ao SUAS. Posteriormente, e seguindo o mesmo princípio do IGD-M, foi criado o IGD-E referente à ação dos estados para repasses a nível estadual. O objetivo é induzir os estados a fortalecer por meio de ações e programas as capacidades locais. O mesmo ocorre para o IGD-SUAS, o qual metrifica a qualidade dos equipamentos públicos do sistema para viabilizar o maior recurso federal. Conforme explica Tavares (2009, p. 235) apud Mesquita et al (2012):

Os indicadores do Índice Suas contribuem para o estabelecimento de critérios de priorização e escalonamento da distribuição de recursos para o cofinanciamento da Proteção Social Básica, de forma a priorizar aqueles municípios com maior proporção de população vulnerável (taxa de pobreza), menor capacidade de investimento (receita corrente líquida per capita) e menor investimento do Governo Federal na Proteção Social Básica (recursos transferidos pelo FNAS para a Proteção Social Básica per capita).

No entanto, é importante destacar a presença de limitações e problemáticas nos sistemas. O estudo de Araújo et al. (2015) analisou a qualidade do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) do Programa Bolsa Família e identificou problemas nos registros do índice. Foi revelada a existência de incentivos perversos para os municípios reportarem apenas os casos bem-sucedidos. Tal prática resulta em dados enviesados, que não refletem a totalidade da realidade local e dificultam a avaliação precisa da efetividade do programa.

Segundo os autores, esses problemas tornam o IGD um indicador pouco confiável e restringem “a possibilidade de medir de forma adequada a capacidade dos municípios em garantir o cumprimento das exigências condicionais previstas, especialmente aquelas relacionadas à saúde” (Araújo et al., 2015, p. 637). Assim, o IGD, ao invés de promover uma gestão mais eficiente e equitativa, acaba incentivando uma lógica competitiva entre os municípios. A disputa por recursos financeiros não se baseia apenas na capacidade real de atender as demandas socioassistenciais, mas também nas habilidades administrativas e de recursos humanos disponíveis localmente. O fato reforça as desigualdades preexistentes, uma vez que municípios com menor capacidade institucional encontram dificuldades para melhorar sua gestão e captar recursos.

Além disso, o uso do IGD como instrumento de indução também prioriza resultados quantitativos em detrimento dos qualitativos, o que pode levar a distorções nas prioridades das políticas públicas. Araújo et al. (2015) argumentam que a pressão para apresentar indicadores positivos pode desviar o foco do objetivo

principal do programa, que é garantir os direitos socioassistenciais e melhorar as condições de vida das famílias em situação de vulnerabilidade. Dessa forma, o IGD reflete as contradições entre a intenção normativa de coordenação centralizada e os desafios práticos da implementação descentralizada, agravando tensões entre as relações intergovernamentais.

No estudo de Bichir (2011), foram entrevistados gestores locais das cidades de Salvador e São Paulo, que compartilharam uma perspectiva crítica sobre a operacionalização das metas associadas ao IGD. Segundo os entrevistados, os prazos impostos pelo governo federal e a definição de prioridades para o atendimento local frequentemente entravam em conflito com o planejamento estratégico de médio e longo prazo dos municípios. Para os gestores, essas metas muitas vezes priorizavam a expansão do número de beneficiários atendidos, quando, na prática, melhorar a qualidade do atendimento parecia ser uma estratégia mais eficiente e adequada às necessidades locais. Essa discrepância entre as demandas locais e as diretrizes federais gera desafios operacionais significativos, que comprometem a execução das políticas.

O estudo também evidenciou uma tensão intrínseca ao modelo federativo de gestão da assistência social. De um lado, o governo federal busca centralizar a formulação e o monitoramento das políticas públicas, impondo critérios e metas que garantam a padronização e a eficiência do sistema. Por outro lado, os municípios, enquanto executores diretos dessas políticas, demandam maior autonomia para adaptar as ações às realidades locais. Essa dualidade gera conflitos em termos de gestão e financiamento, ao mesmo tempo que expõe a fragilidade dos mecanismos de coordenação intergovernamental no Brasil. Como descreve Bichir (2011), essa tensão compromete a capacidade dos municípios de alcançar metas estabelecidas sem desconsiderar as especificidades de suas populações.

Além disso, os desafios impostos pelas metas do IGD reforçam um problema estrutural da assistência social: a dependência dos municípios dos recursos e diretrizes federais para garantir a continuidade dos serviços. Essa relação hierárquica é vista por muitos gestores como um entrave à consolidação de um sistema verdadeiramente descentralizado, no qual os entes subnacionais possam exercer plenamente sua autonomia. Conforme apontado no estudo, esse cenário revela a complexidade de implementar uma política que articula centralização

normativa com descentralização administrativa, especialmente em um sistema federativo caracterizado por desigualdades regionais profundas.

Considerando essas dificuldades, revela-se a importância de espaços de diálogo e negociação intergovernamentais para que os entes federativos possam expor as limitações locais na implementação do SUAS e buscar ajustes possíveis e necessários. Apesar de suas limitações e dos desafios inerentes à operacionalização, a política de assistência social no Brasil, juntamente com seus programas e serviços, demonstra um processo contínuo de crescente institucionalização, especialmente por meio das normativas federais que consolidam sua estrutura.

No entanto, é essencial ir além da associação entre capacidades institucionais e implementação. O estudo de Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020) evidenciou que ambos os elementos estão positivamente associados, mas possuem relações fracas. Apesar do incentivo federal ser o mesmo para os municípios, as suas capacidades estatais são dadas em níveis diferentes. Nesse sentido, outros fatores influenciam diretamente a eficácia da assistência social em nível local. Entre eles, destacam-se o legado institucional municipal, a centralidade da política na agenda governamental, o perfil dos gestores locais e as características socioeconômicas dos municípios. Isso indica que a análise da realidade local deve ser ampliada, considerando tanto os desafios históricos quanto as condições contextuais e políticas que moldam a execução da política de assistência social em diferentes territórios.

Assim, o estudo está em conformidade com os trabalhos de Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017) e Bichir, Brettas e Canato (2017), parte de uma literatura que aponta para a importância de se analisar o plano local e seus elementos, para buscar uma compreensão quanto às variações de implementação das políticas. A partir de uma compreensão mais aprofundada que capta tanto as dimensões formais e informais que influenciam a implementação, é possível identificar os desafios e avanços para a política no âmbito local.

### 3.3 ESPAÇOS DE PACTUAÇÃO DE COMPROMISSO

A I Conferência Nacional de Assistência Social em 1995 representou um marco como um espaço de pactuação e mobilização entre os atores estatais e não estatais para a institucionalização da política como um dever de Estado (Jaccoud,

Bichir e Mesquita, 2017). Foi neste espaço que é regulamentada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), além de discussões pautando o BCP. A partir da NOB/98, as Comissões Intergestoras Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT) foram oficialmente consolidadas como os principais espaços de pactuação federativa na assistência social, sendo fortemente inspiradas no modelo já estabelecido no Sistema Único de Saúde (SUS).

Essas comissões foram criadas com o objetivo de promover a articulação entre os entes federativos, possibilitando a definição conjunta de diretrizes, metas e critérios para a implementação e o financiamento da política de assistência social. A CIT, composta por representantes da União, estados e municípios, opera no âmbito nacional como um espaço estratégico para a formulação e pactuação das diretrizes gerais que orientam o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Por outro lado, as CIBs, formadas pelos representantes dos estados e municípios, atuam no nível estadual, com foco na adaptação dessas diretrizes às especificidades locais, buscando garantir maior aderência às necessidades regionais. Ambas as comissões têm o papel de discutir as demandas locais e diretrizes nacionais e fortalecer as relações intergovernamentais.

Segundo Abrucio, Franzese e Cano (2010, p. 194):

trata-se de uma das mais importantes inovações no sistema federativo brasileiro, que equacionou a questão da representação dos interesses dos governos subnacionais nos processos decisórios. Não significa que seja a única forma possível, nem que esteja isenta de problemas. A força de um nível de governo em relação aos demais, por exemplo, pode desequilibrar o jogo e levar à ruptura.

Além desses espaços, também há fóruns e conselhos para discussões e deliberações - o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) - que também favorecem a consolidação de um padrão de negociação intergovernamental. Essas arenas intergovernamentais de pactuação são caracterizadas por relações de troca e negociação e que contêm a negociação como estratégia para chegar a um acordo (Wright, 1978).

Apesar de apresentar em seu desenho institucional elementos de um federalismo cooperativo, estudos ainda demonstram a centralidade da União nas deliberações. Como apresentado em parte no capítulo anterior, Machado e Palotti (2015) evidenciaram que entre os resultados das discussões nas CIT da assistência

social, “envolveram destinação, aplicação ou modificação das regras de utilização de recursos financeiros federais” (Ibid, p. 75). A estruturação do próprio SUAS foi discutida nessas arenas para definição dos novos serviços socioassistenciais, sistemas de monitoramento e avaliação dos programas.

Segundo ainda os autores, a assimetria quanto ao poder de agenda da política ligada a seu desenho institucional pode ser interpretada como um sintoma dos problemas de ação coletiva de estados e municípios, muito mais numerosos e diversos. A discricionariedade da União sobre os recursos financeiros torna a não cooperação dos entes subnacionais custosa com a possibilidade de cancelamento de acesso a recursos e gerar dividendos eleitorais aos políticos locais. Nesse sentido, há uma dependência destes governos atrelada a própria institucionalidade hierárquica disposta entre os entes federativos.

Além disso, esses espaços não apresentam discussões sobre o Programa Bolsa Família, um dos principais programas da assistência social. Isso ocorre pelo fato da política ser caracterizada por uma transferência programática entre a União e seus beneficiários. Dessa maneira, enquanto a construção do SUAS se caracteriza por um padrão mais cooperativo, o PBF é orientado por uma centralização marcante do governo federal (Franzese, 2010). Essa característica revela uma fragilidade ao sistema por evidenciar a coexistência de duas lógicas distintas de gestão dentro da política de assistência social.

Bichir (2016) ressalta que as capacidades locais importam para a própria implementação do PBF, considerando os cadastros e identificação das famílias como responsabilidade municipal. Além disso, o PBF enfrenta desafios na promoção de uma integração mais ampla com outras políticas públicas, como saúde, educação e a própria assistência social. Embora o programa possua condicionalidades relacionadas a essas áreas, muitas vezes a articulação entre os diferentes setores ocorre de maneira fragmentada, limitando o potencial do programa de atuar como parte de uma estratégia mais abrangente de inclusão social.

Em relação à presença de cooperações horizontais no âmbito da assistência social, os estados detêm a responsabilidade de estimular e apoiar técnica e financeiramente associações e consórcios municipais (D’Albuquerque, 2023). Um estudo recente, publicado na *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, realizou um mapeamento desses mecanismos ativos, além de uma análise sobre seus objetivos e ações. Reis et al. (2023) identificaram 109 mecanismos no

levantamento inicial, mas concentraram o estudo em um universo de 80 consórcios intermunicipais que “atuam ou possuem potencial de atuação na assistência social, uma vez que existem consórcios unifinalitários e multifinalitários, e assim fazem parte de seus objetivos a atuação na assistência social” (Reis et al., 2023, p. 15522).

Os resultados da pesquisa dos autores demonstraram um panorama concentrado nos estados das regiões Sul e Sudeste, que apresentam o maior número de mecanismos. Em especial, o estado do Rio Grande do Sul se destacou com 16 consórcios. Entre os programas e ações mais desenvolvidos pelos consórcios analisados, as casas de acolhimento institucional foram predominantes, representando 65,5% dos equipamentos identificados. Essas casas são classificadas como serviços de alta complexidade, destinados a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social que tiveram seus direitos violados e vínculos familiares rompidos (BRASIL, 2023). Quanto ao número de consórcios que se manifestam concretamente na assistência social, o estudo revelou um total de 29 mecanismos, com destaque para os estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Segundo os autores, Santa Catarina apresenta-se como o estado com maior amadurecimento no federalismo brasileiro, destacando-se o Consórcio Intermunicipal da Serra Catarinense, que desenvolve o maior número de ações e programas (Reis et al., 2023). No entanto, o estudo também considerou preocupante o elevado número de consórcios que não estão apoiando institucionalmente a área da assistência social. Esses dados sugerem uma ausência significativa de articulação entre os entes federativos, limitando o potencial para o desenvolvimento mais robusto dessa política pública.

Ao considerar o estudo de Souza (2018), que investiga a alocação de recursos estaduais para a política de assistência social e a qualificação profissional dos burocratas responsáveis por implementá-la à luz do conceito de capacidade estatal, há fortes indícios de que a ausência de estímulo à cooperação esteja relacionada aos alinhamentos partidários. Entre os resultados revelados na pesquisa, destaca-se o reconhecimento, por parte dos burocratas estaduais, de uma dependência tanto da esfera federal quanto da local para que os alinhamentos políticos possibilitem maior eficácia no regramento financeiro e normativo da assistência social.

Diante do exposto, evidencia-se que as relações intergovernamentais na assistência social no Brasil ainda enfrentam desafios significativos, tanto em termos de cooperações horizontais quanto na coordenação entre os entes federativos. A análise dos consórcios intermunicipais demonstra que, embora existam experiências promissoras, como no caso de Santa Catarina, ainda há uma lacuna estrutural no estímulo e na consolidação dessas iniciativas. Soma-se a isso a influência de alinhamentos partidários e a dependência de capacidades institucionais, que limitam o alcance e a eficácia de uma gestão mais cooperativa e integrada. Esses aspectos revelam que o desenho e financiamento da política é centralizado na União, mas mesmo que tímido, há um papel também central dos estados em estabelecer qualificações técnicas, profissionais e recursos financeiros aos seus municípios.

#### 4. CONCLUSÃO

Este trabalho realizou uma revisão bibliográfica com o objetivo de analisar as teorias do federalismo e das relações intergovernamentais (RIGs), buscando fundamentos teóricos que possibilitem compreender o contexto brasileiro em suas dinâmicas federativas. A revisão mostrou que a literatura sobre o tema é extensa, apresentando distintas interpretações e abordagens. Também foram discutidas as tipologias de federalismo presentes na literatura, juntamente com suas respectivas bases teóricas de formulação.

A fundamentação teórica de Bednar (2005) e Elazar (1991; 1994) foi escolhida devido à sua relevância para compreender os aspectos políticos e institucionais que influenciam a análise das políticas públicas no contexto federativo. Elazar (1991) enfatiza os princípios de autonomia, governança compartilhada e interdependência entre os entes federativos, destacando a importância da cooperação e da negociação no federalismo. Por sua vez, Bednar (2005) complementa essa abordagem ao explicar os mecanismos de adaptação e estabilidade do sistema federativo, ressaltando que um federalismo robusto exige tanto incentivos institucionais claros quanto processos contínuos de barganha e negociação para funcionar de forma eficaz.

No campo das relações intergovernamentais (RIGs), as contribuições de Wright (1978) se destacam como de grande influência. Seus três modelos de relações intergovernamentais foram apresentados e articulados às tipologias de federalismo presentes na literatura. No entanto, embora sejam ferramentas analíticas importantes, os modelos e tipologias propostos por Wright não se aplicam de maneira integral ao contexto brasileiro. Devido às peculiaridades do federalismo brasileiro, marcadas por fatores históricos e políticos específicos, essas teorias podem ser apenas aproximadas para a análise do nosso sistema federativo.

Com base nessa discussão, compreende-se que a análise de políticas públicas, embora fortemente influenciada pelos arranjos institucionais existentes, também deve considerar a natureza específica de cada política, que, por sua vez, molda o jogo político (*policy determines politics*) conforme argumenta Lowi (1972). Em consonância com Arretche (2012), as características do contexto brasileiro revelaram dois aspectos importantes:

- 1) As características organizacionais do Estado brasileiro são influenciadas por uma longa trajetória institucional marcada por regimes conservadores, nos

quais os direitos e as políticas públicas foram tradicionalmente formulados para beneficiar apenas parte da população. Apesar da criação de mecanismos de autonomia para os entes federativos e de espaços de controle social, a característica centralizadora da União reflete um movimento de *path dependence*, conceito desenvolvido sob a perspectiva do institucionalismo histórico, evidenciando a persistência de padrões históricos.

- 2) As políticas públicas, de maneira geral, apresentam um forte movimento de coordenação do governo federal expressado pelos sistemas, planos e programas formulados. No entanto, isso não significa que às políticas se apresentam de forma homogênea. A análise sobre uma determinada política exige a consideração de seu respectivo legado e contexto histórico, a influência dos atores e coalizões envolvidos, considerando a sua natureza específica.

A política escolhida para uma análise mais aprofundada foi a de Assistência Social. O estudo realizou uma consulta aos instrumentos legais da política, juntamente com uma revisão bibliográfica de trabalhos sobre o tema no campo da Ciência Política. Concluiu-se que, assim como evidenciado pela literatura, nos termos de desenho institucional, a política de assistência social apresenta uma clara indução do governo federal, bem como presenciada nas demais áreas setoriais. No que tange à sua coordenação, a implementação do SUAS foi influenciada diretamente pela área da saúde com o SUS, em que suas características organizacionais se apresentam como similares.

O processo de divisão de competências foi longo e complexo, acompanhado pela tipificação gradual dos serviços socioassistenciais, refletindo o caráter incremental das políticas públicas no período pós-1988, que buscou alterar o *status quo* do regime político brasileiro sem romper totalmente com os padrões históricos de centralização. Observou-se um fortalecimento do governo federal no papel de indutor e coordenador das ações dos entes subnacionais, promovendo a implementação do SUAS por meio de instrumentos de indução, repasses financeiros e diretrizes normativas.

O movimento centralizador da União reflete, em parte, um *path dependence*, conceito do institucionalismo histórico que descreve como escolhas institucionais do passado condicionam as possibilidades futuras de organização federativa. Esse

padrão de dependência da União está associado a legados históricos de concentração de poder e recursos, que dificultaram a implementação de um federalismo mais equilibrado e cooperativo. Por outro lado, essa centralização permitiu maior uniformidade na coordenação das políticas. Além disso, como argumentado por Oliveira e Lotta (2018), é importante reconhecer os diferentes momentos históricos que caracterizaram a centralidade da União de formas distintas.

Esse movimento reflete o que Elazar (1991) descreve como um esforço de governança compartilhada, em que a União assume um papel central na articulação das políticas públicas, enquanto busca criar mecanismos de coordenação com os estados e municípios. Atualmente, quase todos os municípios brasileiros (99,7%) possuem um CRAS, evidenciando um acelerado alcance da política nos entes subnacionais.

No entanto, as características específicas da assistência social influenciam a sua coordenação e implementação de forma a resultar em diferentes desafios e complexidades. Com um legado histórico de uma política assistencialista e de cunho filantrópico, a institucionalização da política ainda se contrasta com a educação e a saúde quando observamos o não estabelecimento de mínimos constitucionais. Isso contribui para uma fragilidade orçamentária na área, por depender das previsões estabelecidas do Governo Federal no seu financiamento (Mesquita et al, 2012; Sposati, 2013).

Além disso, como aponta Bednar (2005), a implementação de políticas públicas em sistemas federativos também exige não apenas incentivos normativos, mas também a capacidade de adaptação às realidades locais. Nesse sentido, os estudos revisados evidenciaram problemas relacionados à qualidade dos equipamentos socioassistenciais, à fragilidade do SUAS em articular programas de transferência de renda com serviços socioassistenciais e à ausência de estímulo às cooperações intermunicipais, que poderiam fortalecer as ações locais (Bichir, 2011; 2016; Bichir et al, 2020; Araújo et al, 2015; Reis et al, 2023).

Foi constatada a existência de duas lógicas distintas de coordenação e implementação na política de assistência social. Os programas de transferência de renda caracterizam-se por uma forte centralização e financiamento majoritário da União, enquanto os equipamentos e serviços do SUAS estão sob uma lógica mais cooperativa e são predominantemente financiados pelos entes subnacionais. Esse

fato pode ser relacionado à distinção na natureza das políticas tratadas no sistema: de um lado, as políticas distributivas, representadas pelos benefícios socioassistenciais; e, de outro, as políticas constitutivas, nos termos de Lowi (1972).

Esse cenário evidencia uma fragmentação interna no próprio sistema, apresentando desafios específicos para o tratamento de cada ação. Com naturezas distintas, o "jogo político" também se altera, e o desequilíbrio em relação aos recursos de financiamento para essas políticas pode ser, em parte, explicado por essas diferenças estruturais. Os estudos analisados também revelaram padrões variados de implementação entre os estados e regiões brasileiras, alinhando-se ao que a literatura tem apontado sobre a heterogeneidade entre as capacidades locais e realidades distintas presente no país (Segatto e Abrucio, 2016; Souza, 2018b; Bichir *et al*, 2020; Reis *et al.*, 2023).

Se por um lado, o federalismo brasileiro apresenta características centralizadoras referentes a um legado histórico, por outro apresentou-se a partir do movimento de redemocratização elementos e princípios de uma governança compartilhada e interdependência de um federalismo cooperativo. A prática de implementação em equipamentos como o SUAS revela os desafios presentes sobre as características desigualdades regionais e limitações nas capacidades institucionais locais. As tensões geradas entre a centralização das diretrizes normativas com a descentralização da execução dispostas no arranjo federativo brasileiro parecem estar alinhadas aos problemas de ação coletiva e barganhas que envolvem a organização do próprio sistema.

Essas questões também revelaram possíveis objetos de pesquisa futuros a serem explorados no contexto da cooperação federativa na assistência social, como o papel dos consórcios intermunicipais na superação das desigualdades regionais, os desafios das pactuações intergovernamentais para fortalecer a autonomia dos entes subnacionais e a efetividade dos mecanismos de indução e financiamento na promoção de uma política pública mais equitativa e integrada. A ampliação desses estudos pode contribuir para uma compreensão mais profunda das dinâmicas federativas brasileiras e para o aperfeiçoamento da política de assistência social.

O federalismo brasileiro é compreendido como um arranjo dinâmico e complexo, que exige estratégias específicas para superar os entraves relacionados à coordenação e cooperação. Tais estratégias devem considerar não apenas as dimensões formais das relações intergovernamentais e os instrumentos normativos,

mas também as dinâmicas políticas e institucionais que moldam as interações entre os entes federativos, levando em conta a natureza específica de cada política pública.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Franzese, C.; Sano, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: Cunha, A. S.; Medeiros, B. A.; Aquino, L. C. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia: República**. Brasília, DF: IPEA, 2010. v. 1, p. 177-212. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3188> Acesso em: 5 de novembro de 2024.
- ABRUCIO, Fernando L., & SAMUELS, David. “A nova política dos governadores”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, (40-41), 137-166. 1997
- AGRANOFF, R.; RADIN, B. A.. Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: the basis for contemporary intergovernmental relationships. **Publius: The Journal of Federalism**, [S.L.], v. 45, n. 1, p. 139-159, 9 set. 2014. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/publius/pju036>
- ALBRECHT, N. DUARTE, C. P. Editorial. **Revista Agenda Política**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 1–5, 2024. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/1080>. Acesso em: 20 outubro. 2024.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação?. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29–40, jun. 2005.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica**, n. 51, p. 13-34, 2001.
- ARAÚJO, F. R. DE . et al.. Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 367–393, mar. 2015.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma dos Programas Sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431-458. 2002
- ARRETCHE, M.. DEMOCRACIA E REDUÇÃO DA DESIGUALDADE ECONÔMICA NO BRASIL: A INCLUSÃO DOS OUTSIDERS. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. e339613, 2018.
- ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- BALDI, Brunetta. Federalism and public policy: a comparative view. **Berkeley: Institute of Governmental Studies**, University of California, 1997. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/00s4m9hv>. Acesso em: 13 dez. 2024.

BEDNAR, Jenna (2005), “Federalism as a public good”, *Constitutional Political Economy*, 16: 189-205.

BICHIR, R. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, UERJ. 2011.

BICHIR, R. M. ; BRETTAS, G. H. ; CANATO, P. C. . Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, p. 1-28, 2017. Disponível em:

<https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700020003> Acesso em 13 de dezembro de 2024

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. 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, n. 102, p. e3510207, 2020.

BICHIR, R.. Novas Agendas, Novos Desafios Reflexões sobre as Relações Entre Transferência de Renda e Assistência Social No Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, p. 111–136, mar. 2016.

**BRASIL**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

**BRASIL**. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional – STN: Cartilha Princípios Básicos. 2016

**BRASIL**. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social: Ações 2023. 2023.

**BRASIL**. NORMA OPERACIONAL BÁSICA (NOB/SUAS/2005). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F.. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 263–299, jun. 2009

D’ALBUQUERQUE, R. DIMENSÕES DA CAPACIDADE DECISÓRIA LOCAL, DESENHO INSTITUCIONAL E MECANISMOS DE COORDENAÇÃO: os espaços de autonomia dos municípios brasileiros. **Caderno CRH**, [S. I.], v. 36, p. e023028, 2023.

DOI: 10.9771/ccrh.v36i0.53666. Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/53666>. Acesso em: 18 nov. 2024.

ELAZAR, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991

ELAZAR, Daniel J. *Federal Systems of The World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Longman Group Limited: 2nd Edition. 1994.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. 1991. As três economias políticas do Welfare State.

**Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. Vol. 24: 85–116.

FENNA, Alan. *Federalism and Intergovernmental Coordination*. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Ed.). *The SAGE Handbook of Public Administration*. 2. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2012. p. 250-262.

FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 79, p. 257-272, 2002.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. 210 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/8219>. Acesso em: 25 nov. 2024.

GRAÇA, Luís Felipe Guedes da. **Cap. 2: Reforma fiscal, descentralização e o poder dos governadores: conceitos e mudanças**. In: GRAÇA, Luís Felipe Guedes da. *O governo do Estado e a assembleia legislativa: entre a submissão e os limites da independência*. Curitiba: Appris, 2016. p. 57-101.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L.; BERGUES, M. Gestão intergovernamental: evolução, abordagens teóricas e perspectivas analítica. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 87, p. 157–180, 2018. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/462>. Acesso em: 25 out. 2024.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F.. O COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA NO GOVERNO LULA: OS PERCALÇOS DA COOPERAÇÃO TERRITORIAL. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 97, p. e339703, 2018.

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C.. O SUAS NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: Transformações recentes e perspectivas. **Novos estudos CEBRAP**,

v. 36, n. 2, p. 37–53, jul. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700020003> Acesso em 13 de dezembro de 2024

JACCOUD, Luciana. **Coordenação intergovernamental e territórios no SUAS: o caso do Paif**, in LOTTA, G. (org.) , Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília, Enap , pp. 225 - 256, 2019.

KERSTENETZKY, C. **O Estado do Bem-Estar Social na idade da Razão**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2012.

LINDBLOM, C. 1979. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review* Vol 39: 517–526.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares; CUNHA, Alexandre dos Santos. 2010. **A formação de consórcios públicos no Brasil**. Capítulo publicado em: Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. Volume 3.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. DE M.. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61–82, jun. 2015.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; MARQUES, Alisson Maciel Faria; SILVEIRA, Guilherme Andrade. The performance of the cities in the Health Pact in the scope of the federative relations of the Brazilian National Health System (SUS). **Saúde e Sociedade**, São Paulo, Brasil, v. 26, n. 2, p. 348–366, 2017. DOI: 10.1590/s0104-12902017170844. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/134781>. Acesso em: 25 nov. 2024.

MESQUITA, Ana Cleusa Serra; MARTINS, Raquel de Fátima; CRUZ, Tânia Mara Eller da. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. (Texto para Discussão, n. 1724). Disponível em:

<http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/728>. Acesso em: 25 de nov. 2024]

NEVES, E. M. S. C.. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p. 137–150, 2012.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. S. Momentos da Recentralização: Repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995-2014). *Planejamento e políticas públicas*, n. 52, p. 437-458, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://pesquisa->

eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/momentos.pdf. Acesso em: 17 nov. 2024.

OSTROM, Elinor. Alternative view of the role of rationality in the policy process. In: Sabatier, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: *Westview Press*, 1999. p. 35-72

OSTROM, Vincent. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press, 1974

PALOTTI, Pedro e COSTA, Bruno. (2011), “Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais” .

**Revista de Sociologia e Política**, 19 (39): 211 - 235 .

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Federalism, Brazil. *Global Encyclopedia Of Public Administration, Public Policy, And Governance*, [S.L.], p. 1-7, 2019. *Springer International Publishing*. [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_3753-1](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3753-1).

REIS, Anderson Gedeon Buzar; SILVA, Simone Maria Mozelli da; DAMO, Thaisa Paulino; BRESCIANI, Luis Paulo; SANTOS, Simona Adriana Banacu dos; NASCIMENTO, José Orcélio do; MACHADO JÚNIOR, Celso. Panorama dos consórcios públicos na política pública de assistência social: tendências e desafios.

*Contribuciones A Las Ciencias Sociales*, [S.L.], v. 16, n. 9, p. 15511-15532, 15 set. 2023. South Florida Publishing LLC. <http://dx.doi.org/10.55905/revconv.16n.9-103>.

RIKER, William H. 1964. *Federalism: origin, operation, significance*, Boston, Little Brown.

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

SANTOS, W. G. D. *Cidadania e justiça*. São Paulo: Ed. Campus, 1979.

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

SOUZA, C. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 65, p. 27–48, 2008.

Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/311>. Acesso em: 25 out. 2024.

SOUZA, Celina. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p. e00046818, 2019.

SOUZA, Celina. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018b. p. 269-297

SOUZA, Celina. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p. e00046818, 2019.

SALES, Gabriela Azevedo Campos. *A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil: uma comparação entre saúde, assistência social e educação*. 2022. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. doi:10.11606/T.2.2022.tde-20012023-181300.

Acesso em: 13 de dezembro de 2024

SPOSATI, A. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. Os 20 anos da LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista.

In: **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei**

**Orgânica de Assistência Social**. Organizadores: José Ferreira da Cruz...[et al]. -

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília:

MDS, 2013, 248p. 2013

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 197–251, 1999.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 64, n. 5, p. 416-424, Oct. 1956.

WRIGHT, Deil S. 1978. *Understanding intergovernmental relations*. North Scituate, MA: Duxbury Press.

## APÊNDICE - Constrangimentos, incentivos e pactuações sobre as políticas públicas brasileiras.

Tipo	Mecanismo	Educação	Saúde	Assistência Social	Saneamento	Habitação	
1) Constrangimentos legais e constitucionais	Competências constitucionais	Competência comum aos três entes; proporcionar acesso à educação. Competência concorrente dos três entes em legislar sobre educação	Compete aos municípios: prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população.	Compete à União: seguridade social	Compete à União: estabelecer diretrizes sobre habitação e saneamento básico.		
2) Incentivos financeiros	Definição de papéis e competências em legislações específicas	Regime de colaboração dos três entes na organização dos sistemas de ensino. Municípios são responsáveis por normatização complementar para o seu sistema de ensino.	Descentralização político-administrativa da política de saúde com ênfase na atuação dos municípios para execução dos serviços.	União dá apoio financeiro para aprimorar a gestão descentralizada, coordena e define as normas gerais. Estados e municípios executam os programas em suas respectivas esferas.	Exercem a titularidade dos serviços: municípios em caso de interesse local, estados em atuação conjunta com municípios em caso de interesse comum.	Estados e municípios aplicam os recursos do Fundo Nacional do Habitação de Interesse Social. Estados atuam como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território.	
	Mínimos constitucionais	Sim	Sim	Não há			
	Responsável pela execução	Executivos municipais e estaduais.	Executivos municipais e estaduais.	Executivos municipais e estaduais.	Companhias estaduais e órgãos ou autarquias municipais.	Companhias municipais de atuação regional.	
	Principal financiador	Estados e municípios		<b>UNIÃO</b>			
	Poder de normatização	Congresso Nacional	Executivo federal (Ministérios).				
	Organização como sistema nacional	Não há	Sistema Único de Saúde	Sistema Único de Assistência Social	Não há	Sistema Nacional de Habitação	
	Transferências da União para estados e municípios	Discricionárias (programas federais)	Constitucionais e Discricionárias (programas federais).	Discricionárias (programas federais).	Fundos estaduais, municipais ou em consórcio.	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.	
	Vinculação de gastos	Flexível para Fundeb; mais ou menos rígida a depender do programa federal.	Mais rigidez, com previsão de gastos dentro de especificidades dos programas.	Rigidez variável, a depender do objeto do programa federal.	Não há	Não há	
	Controle do uso dos recursos	Auditorias do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e conselhos	Sistema Nacional de Auditoria do SUS e conselhos.	Prestações de contas municipais ao Ministério e aos conselhos.	Sistema Nacional de Informações em Saneamento.	Não há sistema de monitoramento.	
Mecanismos de incentivo e punição	Número de Matrículas; suspensão e/ou estorno de recursos acordo com as regras de cada programa.	Adesão a programas federais; bloqueio ou suspensão de transferências.	IGD; bloqueio ou suspensão de transferências.	Adesão a programas federais	Adesão a programas federais		
3) Pactuações decompromissos	Espaços de pactuação federativa	Não há	Comissão Intergestora Tripartite	Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite. Compete aos estados estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços.	Não há	Não há	
	Cooperação intermunicipal	Compete aos estados definir, com os municípios, as formas de colaboração na oferta do ensino fundamental	Municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.		Consórcios exclusivamente intermunicipais de saneamento básico para prestação do serviço.	Não há previsão.	

Fonte: D'Albuquerque (2023)