Título do capítulo

CAPÍTULO 1 – INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Autores(as)

Luciana Jaccoud

DOI

<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9/cap1>

Título do livro

COORDENAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

Organizadores(as)

Luciana Jaccoud

Volume

-

Série

-

Cidade

Brasília

Editora

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano

2020

Edição

-

ISBN

978-65-5635-005-9

DOI

<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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

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

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

INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Luciana Jaccoud

1 INTRODUÇÃO

O tema da coordenação intergovernamental e seus instrumentos é particularmente caro aos estudos sobre políticas públicas em contexto de federativo, onde a descentralização de atribuições e a autonomia dos níveis subnacionais de governo são continuamente confrontadas a esforços políticos e institucionais em prol de maior interação e convergência da ação pública, quando não de concentração decisória. A mobilização de instrumentos visando promover sistemas integrados e coordenados tem como efeito afetar a dinâmica das relações intergovernamentais, bem como a forma de produção de políticas públicas. Contudo, os instrumentos de política pública voltados à coordenação intergovernamental promovem a articulação dos níveis de governo a partir de recursos, lógicas e dinâmicas institucionais variadas. Os resultados de tais esforços são, assim, diversos, resultado das características específicas e não necessariamente convergentes dos instrumentos, dos seus impactos em diferentes contextos institucionais e setoriais específicos, e das alternativas mobilizadas por governos e atores locais.

Este capítulo objetiva apresentar e discutir alguns elementos analíticos que vem sendo mobilizados pela literatura sobre coordenação intergovernamental e seus instrumentos. Neste propósito, a seção 2 apresenta uma breve revisão da bibliografia sobre padrões de relações intergovernamentais, discutindo a predominância dos arranjos de autoridade compartilhada na implementação de políticas públicas e a relevância, neste contexto, das estratégias de coordenação. Em seguida, é apresentado o debate sobre instrumentos de políticas públicas e instrumentos de coordenação intergovernamental, nas seções 3 e 4, respectivamente. A seção 5 trata dos chamados dilemas de coordenação federativa e dos desafios enfrentados pelos instrumentos de coordenação intergovernamental em face a dinâmica e tensões que atravessam as relações intergovernamentais. Na seção 6 são apresentadas as considerações finais.

2 FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E COORDENAÇÃO

Buscando analisar os padrões de relações intergovernamentais nos arranjos federativos, Wright (1988), em influente abordagem, identifica três diferentes modelos, respondendo a arranjos mais ou menos autônomos, hierárquicos ou negociados.

O primeiro deles estaria associado a um padrão de autoridade independente, caracterizado pela autonomia entre níveis de governo, separação de responsabilidades e atribuições específicas definidas por áreas de atuação. O segundo modelo, descrito como de autoridade inclusiva, expressaria um padrão centralizado, com dependência e subordinação das esferas locais ao centro nacional, que deteria atribuições decisórias, bem como instrumentos de controle sobre os níveis subnacionais. Por fim, o modelo de autoridade sobreposta expressaria uma dinâmica marcada por alto grau de interdependência entre níveis de governo, compartilhamento de autoridade e autonomia limitada. Segundo Wright, este último tipo seria mais frequente nas políticas públicas, expressando as relações crescentemente complexas entre os níveis de gestão, caracterizadas por sobreposições, interdependência, negociação, intercâmbio de recursos e influências recíprocas.

A preponderância desse último arranjo tem sido verificada em estudos comparados. Com base em dados sobre descentralização em um conjunto de 29 países, Rodden (2005) enfatiza a prevalência da autoridade compartilhada, identificando raras situações em que apenas um nível de governo está envolvido na produção das políticas públicas. Ao contrário da compartimentalização da autoridade (perspectiva frequentemente assumida pela literatura sobre o federalismo fiscal), os dados empíricos apontam para o envolvimento dos governos centrais mesmo em assuntos tão locais como a contratação e a demissão de professores do ensino fundamental ou a construção de estradas municipais (Rodden, 2005, p. 16).

A mesma conclusão é apresentada por Agranoff (2007), utilizando dados sobre dezessete distintas áreas de políticas sociais em doze países federativos, entre os quais o Brasil. Segundo esse autor, poucos são os programas de competência exclusiva, sendo a maioria operada em arranjos de autoridade compartilhada distribuídas de diferentes formas: com controle federal e administração subnacional, com poder normativo federal e controle subnacional nas demais funções, com poderes compartilhados ou com poderes conjuntos ou assimétricos. As relações intergovernamentais no federalismo poderiam, assim, ser melhor entendidas não como uma partilha específica de atributos de poder e responsabilidades entre os níveis de governo, “mas como um processo estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída” (Rodden, 2005, p. 17). O federalismo, fazendo coexistir autoridades centrais e locais parcialmente autônomas e interdependentes, exigiria, para a produção de políticas públicas, um processo continuado de negociações intergovernamentais.

Partindo do reconhecimento de que as relações intergovernamentais ocorrem em meio à complexidade e à incerteza, Peters (2015) destaca a relevância das estratégias de coordenação: a promoção de coordenação vertical, entre níveis de governo, tem sido frequentemente adotada como caminho para gerar cooperação, superar

fragmentação e sobreposição de ações, ampliar coerência entre atores e estratégias, minimizar conflitos entre políticas e organizações, ampliar a eficiência dos recursos empregados e criar alguma uniformidade no que se refere aos direitos dos cidadãos. Os arranjos e instrumentos institucionais que favorecem coordenação e cooperação entre as instituições e entre as esferas político-administrativas ganhariam, assim, relevância na análise da trajetória das políticas sociais.

Mas, afinal, coordenação, do que se trata? Para Bouckaert, Peters e Verhoest (2010), a coordenação se refere à operação de instrumentos que visam aumentar o alinhamento voluntário ou forçado de tarefas e esforços de organizações no âmbito do setor público, criando maior coerência e reduzindo “redundância, lacunas e contradições dentro e entre políticas, implementação ou gestão” (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010, p. 16). Coordenação implicaria, assim, a mobilização de estratégias e recursos, visando ao ajuste (vertical ou horizontal) de ações de governo, muitas vezes produzido como resultado de coerção ou uso de incentivos.

Em contexto federativo, a coordenação de relações intergovernamentais em políticas sociais pode ser definida como a implementação de estratégias e instrumentos institucionais desenhados a partir do nível superior de governo para produzir um padrão regulado de execução de política pública. Diferentemente da cooperação, que implicaria ação discricionária e voluntária, a coordenação caracterizar-se-ia por concentração de autoridade, com centralização de decisões e redução da autonomia decisória dos entes subnacionais, bem como produção de convergência e alinhamento em face de determinados objetivos da política pública (Souza, 2018).

De qualquer perspectiva, pressupondo ou não a concentração de autoridade, a coordenação, longe de se referir a relações harmônicas, opera em presença de conflito e antagonismo, em que interesses divergentes tencionam permanentemente os objetivos e os instrumentos mobilizados. Como informa Carlson (1983 *apud* Wright, 1988, p. 57),

embora haja cooperação dentro do sistema, há também competição, conflito e mesmo coerção entre os vários níveis governamentais. E, embora as negociações entre agências governamentais não sejam incomuns, as partes frequentemente chegam e saem das negociações com objetivos muito diferentes. Assim, há uma necessidade óbvia de um processo que facilite o reconhecimento da natureza complexa das relações intergovernamentais e permita o desenvolvimento de um núcleo de objetivos comuns.

Para além do esforço de definir a ação de coordenação, cabe enfrentar a questão de como e o que coordenar. Exercida por meio de instrumentos diversos, que mobilizam recursos financeiros, políticos ou institucionais de natureza variada, a coordenação pode também variar de objetivos, com demandas distintas em termos de instrumentos e recursos políticos. Peters (2004), distingue quatro níveis de coordenação, a depender dos objetivos. Enquanto o primeiro nível seria identificado como uma coordenação negativa, buscando melhorar a sinergia dos

esforços e evitar a superposição, o segundo motivaria uma coordenação positiva, mas preservando a autonomia, de modo a não alterar os objetivos fixados de forma autônoma pelos níveis de governo. Os outros níveis teriam objetivos mais ambiciosos. O terceiro envolveria integração de esforços a partir do compartilhamento de objetivos e metas. Esse processo seria exigente em acordos políticos e favorecido pela atuação da autoridade central. O quarto nível mobilizaria objetivos estratégicos de governo, implicando uma coordenação entre políticas em arranjos intersetoriais com colaboração ampliada entre políticas e burocracias distintas.

Peters (2015) enfatiza, ainda, que a coordenação pode ter como foco o processo ou os resultados. No primeiro caso, priorizam-se os meios pelos quais as organizações trabalham juntas, com ênfase na promoção de coerência e consistência, incluindo o enquadramento do problema e sua ressignificação. No segundo, a ênfase nos objetivos pode se desdobrar em específicos ou sistêmicos, de curto ou longo prazo. Contudo, visando ao processo ou aos resultados, para além dos problemas de organização da agenda comum, a coordenação estará condicionada pelos recursos e instrumentos mobilizados, influenciando na configuração das relações intergovernamentais para a produção da política pública.

Sobre os recursos mobilizados em favor da coordenação, importa comentar que estes estão diretamente associados à forma como a autoridade é distribuída entre os níveis de governo. Distinguindo autoridade política, fiscal e administrativa, Falleti (2006) analisa os diferentes desenhos assumidos pela descentralização a partir da distribuição da autoridade e de seu impacto na dinâmica das relações intergovernamentais. Enquanto a descentralização política diz respeito aos espaços de representação e decisão, incluindo a nomeação ou eleição das autoridades locais, bem como a independência das arenas eleitorais, a descentralização administrativa se refere às capacidades organizacionais para a entrega de serviços sociais, implicando ou não em responsabilidade decisória sobre tal oferta. A descentralização fiscal, por sua vez, está relacionada ao padrão de gasto, bem como à autoridade para tributar e cobrir os custos de administração e provisão de serviços públicos. A análise da descentralização fiscal incorpora não apenas as variações referentes à fonte dos recursos – receitas próprias, receitas compartilhadas ou transferências intergovernamentais –, mas também aquelas referentes à estrutura de regulação do gasto público, ambas interferindo diretamente no grau de autonomia dos governos locais.

Obinger *et al.* (2005), analisando a evolução dos sistemas de proteção social em diferentes contextos federativos, também ressaltaram a relevância do arranjo de financiamento no comportamento dos níveis de governo e na evolução das relações intergovernamentais. Os autores consideram que a descentralização pode estimular a oferta das políticas sociais quando o esforço de financiamento é suportado de forma compartilhada, incentivando a adesão aos encargos, reduzindo os riscos da concorrência fiscal e estimulando a equalização do gasto.

A literatura converge, assim, na avaliação de que a descentralização não amplia univocamente a autonomia dos entes subnacionais. A forma como se distribui autoridade política, fiscal e administrativa, e o modo como se mobilizam os recursos decorrentes – legais, econômicos e organizacionais – podem favorecer a coordenação entre a União e os governos subnacionais, com impacto na produção de políticas públicas (Arretche, 2004; 2010). Ressalta-se ainda que as relações intergovernamentais no federalismo respondem a diferentes arranjos de partilha de autoridade que variam entre as políticas sociais, adaptando-se e/ou reagindo aos legados institucionais bem como aos mecanismos de convergência e incentivos construídos em favor da regulação e da coordenação setorial (Arretche, 2012).

3 IMPLEMENTAÇÃO E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo sobre instrumentos é parte integrante da análise de políticas públicas, permitindo aprofundar o conhecimento sobre as formas como elas operam e sobre as dinâmicas institucionais e políticas que perpassam os processos de formulação e implementação. A escolha dos instrumentos define muitas das características da ação governamental e do seu processo de institucionalização. Desenhados ou selecionados pelos formuladores como meio de alcançar os resultados projetados, os instrumentos de políticas públicas configuram uma face estratégica da ação do Estado, influenciando a execução a partir de seus próprios atributos e, muitas vezes, a despeito dos objetivos que lhe foram atribuídos (Hood, 1983). Determinam, ao menos parcialmente, quais recursos serão usados e por quem, com impacto nos contextos organizacional e social que atravessam a política pública (Linder e Peters, 1989; Lascoumes e Le Galès, 2012; Howlett, 1991; 2018).

A emergência de um instrumento pode expressar a materialização da implementação ou uma mudança na trajetória da política pública, seja em seu objetivo, seja em sua estrutura cognitiva e normativa, seja em seus resultados. Considerando a análise dos instrumentos como central ao campo de estudos dedicado às políticas públicas, Lascoumes e Le Galès (2010) enfatizam sua dimensão simultaneamente técnica e política. Segundo estes autores, os instrumentos atuam como instituições, criando efeitos de agregação e de aprendizagem e estabelecendo regras e procedimentos que ordenam interações e reduzem incertezas. Nesse sentido, promovem e estabilizam formas de ação coletiva, induzem e tornam previsíveis comportamentos de atores e organizações, além de estruturarem relações sociais entre o poder público e os destinatários das políticas.

Além de se referir a um conjunto amplo e desigual de dispositivos, o tema enfrenta uma polissemia em torno dos termos utilizados, ora instrumentos, ora mecanismos, ora ferramentas de governo. De forma mais frequente, o termo “instrumento de política” tem sido mobilizado para expressar um amplo conjunto de processos e técnicas à disposição dos governos para implementar a política pública

(Howlett, 1991). Le Galés (2010) destaca que os instrumentos podem ser analisados sob uma ótica macro, com ênfase nas transformações do Estado e nas mudanças na dinâmica da intervenção estatal. Assim, podem ser tratados como equivalentes a novos modos de governança em sociedades cada vez mais diferenciadas e complexas, associados a projetos de reforma do setor público, flexibilização da gestão, democratização na interação entre Estado e cidadão e participação de atores não estatais. Em uma perspectiva micro, focada nas escolhas e mudanças no âmbito de uma política pública, a análise dos instrumentos afirma-se em torno da problemática da implementação, frequentemente capturada pelo debate sobre eficácia. De uma forma ou de outra, a preocupação em compreender os instrumentos e seus impactos na estruturação das políticas públicas incentivou progressivas iniciativas voltadas à sua descrição e classificação.

Howlett (1991) destaca dois métodos comuns de tratar e categorizar os instrumentos, com ênfase nos recursos acionados ou na gradação do uso dos instrumentos. A primeira abordagem destaca a natureza dos recursos mobilizados, diferenciando e identificando as especificações técnicas e os requisitos de cada instrumento, bem como sua adequação às necessidades da ação governamental. A segunda abordagem distingue os instrumentos em uma gradação, avaliando como são ajustados ao longo do processo de implementação. Ainda segundo o autor, enquanto a primeira vertente tenderia a enfatizar as características próprias dos instrumentos, a segunda favoreceria o reconhecimento das similitudes existentes. Esta última perspectiva enfatiza que instrumentos diferentes poderiam executar tarefas similares, ressaltando os aspectos contextuais – incluindo preferências, crenças e percepções dos decisores – e as possibilidades de adaptação e substituição. De qualquer forma, ambas as abordagens reconhecem que a escolha do instrumento é constrangida por contextos sociais, políticos e econômicos, os quais restringem ou encorajam o uso de instrumentos específicos.

Entre os esforços analíticos focados nos recursos mobilizados pelos instrumentos de políticas públicas, encontra-se a clássica tipologia elaborada por Hood (1983; 2007). Para este autor, o governo detém essencialmente quatro recursos em sua disposição: *i*) informativo, referente à capacidade de interferir como ponto nodal em uma rede de informação; *ii*) coercitivo, relativo ao poder legal e ao exercício da autoridade; *iii*) financeiro, associado aos ativos disponíveis; e *iv*) organizacional, relacionado à capacidade burocrática de atuar diretamente. Cada um desses tipos de recursos poderia ser utilizado para dois propósitos: alterar o comportamento dos atores, tendo em vista os objetivos da política, ou alterar os procedimentos relacionados à execução.

Linder e Peters (1989), contudo, consideram necessário ampliar as categorizações para além daquelas assentadas em algumas poucas categorias de recursos, insuficientes para capturar o conjunto das atividades do governo e sua expressiva

variação, e favorecendo confusões entre atributos e funcionalidades. Em um esforço de conciliar as abordagens ancoradas em recursos e em gradações, esses autores propõem uma tipologia que identifica sete classes de instrumentos – provisão direta, subsídio, imposto, contrato, autoridade, regulamentação e exortação –, cada classe incluindo três ou quatro instrumentos. Também são identificados atributos dos instrumentos – complexidade operacional, visibilidade pública, adaptabilidade no uso, nível de intrusividade, custo relativo, dependência dos mercados, chances de fracasso e precisão na focalização –, que variariam em gradações, de baixo a alto.

Sobre a escolha de instrumentos, Linder e Peters (1989) recusam tanto a explicação baseada na autonomia do decisor quanto a ancorada em constrangimentos decorrentes da situação-problema. Ou seja, não se trata de uma escolha entre aqueles instrumentos que correspondam a preferências do gestor independentemente do problema em questão, ou que tão somente se adaptem às características de um determinado contexto ou problema. Tendo em vista as circunstâncias e os objetivos, as escolhas dos decisores seriam definidas por preferências referentes aos recursos, bem como pelo ambiente institucional, considerando o risco político bem como o direcionamento, a natureza e as restrições da política pública. Nessa perspectiva, cabe ainda um olhar mais acurado sobre os atributos dos instrumentos, ponderando a existência de um contínuo de gradações entre formas mais ou menos coercitivas.

Howlett (1991) lembra que certos autores sustentam a existência de uma opção prioritária dos gestores pelos instrumentos que mobilizam a informação, recurso não esgotável e que envolveria restrições mínimas ao público-alvo. Pensando em termos de um contínuo de mínimo e máximo de coerção, esses autores avaliam que os governos preferirão instrumentos menos coercitivos, que usarão a menos que sejam forçados a empregar recursos mais coercitivos, como seria o caso de sanções ou ameaças de sanções. A visão que associa preferências fixas por parte dos governos, contudo, é criticada por Howlett (1991). Instrumentos menos coercitivos podem ser mais difíceis de controlar, potencialmente mais intensivos em recursos financeiros do que os mais coercitivos, além de mais propensos à oposição política.

Observa-se, assim, a rejeição à perspectiva de que haveria preferências regulares por parte dos gestores em face a determinados problemas, bem como também de que os instrumentos seriam dispositivos prontamente disponíveis, a serem avaliados por sua eficiência ou eficácia. A literatura vem convergindo para o entendimento de que a escolha dos instrumentos depende de variáveis diversas tais como restrições de recursos, pressões políticas e constrangimentos legais, mas também de objetivos, de legados e de lições aprendidas em experiências anteriores. Os governos e gestores aprenderiam com os erros e acertos prévios, considerando os resultados potenciais dos instrumentos em contraponto aos problemas e ao contexto político e social (Hood, 1983). O mesmo ocorre quanto ao uso simultâneo dos instrumentos.

A maioria das políticas atua com vários dispositivos, mas em uma combinação que tende a ser distinta por setores e nível de governo e relativamente estável ao longo do tempo (Le Galès, 2010).

Tratando os instrumentos de políticas públicas como instituições e identificando tendências associadas às trajetórias nacionais e setoriais (Howlett, 1991; 2005; Linder e Peters, 1989), os estudos reconhecem o esforço de composição ou construção dos instrumentos e desnudam a sua influência na capacidade de ação do Estado, privilegiando e impulsionando certos interesses e determinadas representações dos problemas (Linder e Peters, 1989; Le Galès, 2010). Como enfatizam Lascoumes e Le Galès (2012), as mudanças em políticas públicas podem ser promovidas pelos instrumentos, mesmo em caso de inexistência de acordo sobre objetivos da reforma. De fato, como já havia destacado Hall (1993), várias combinações são possíveis entre mudança de instrumentos e dos objetivos da política: mudanças nos objetivos da política podem exigir modificação do instrumento, ou alteração de instrumentos pode induzir a mudanças nos objetivos da política. Neste último caso, as modificações nos instrumentos podem ser uma forma de contornar conflitos mais estruturais, por meio de acordos a curto prazo.

4 INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

Os instrumentos podem ser definidos como dispositivos e técnicas que organizam a ação do Estado junto a organizações e agentes públicos, bem como a atores sociais, tendo em vista os objetivos específicos e a operacionalização da política pública. Em texto clássico dedicado à coordenação intergovernamental, Alexander (1993) destaca a existência de distintos mecanismos operacionais voltados a promover a integração entre instituições públicas, níveis de governo ou agências implementadoras. A coordenação, entendida como uma intervenção deliberada entre instituições que reconhecem dependências mútuas e estabelecem arranjos para concertar suas decisões e ações, poderia ser ativada nos momentos do desenho da ação, do planejamento ou da implementação. O autor identifica três mecanismos de coordenação intergovernamental, incidindo frequentemente de forma simultânea em uma mesma política. O primeiro se refere às estruturas de coordenação, organizações envolvendo quadro de profissionais, regras, procedimentos e fluxos. Podem atuar na forma de redes, grupos de trabalho ou instâncias decisórias, bem como órgãos específicos de coordenação. O segundo mecanismo se refere às ferramentas e seria composto pelos elementos internos às estruturas, ativando a coordenação e respondendo a problemas básicos de orientação e controle, como no caso de planejamento, planos de ação, orçamentos, contratos, estatutos e regulamentações. Assim, enquanto as estruturas se caracterizam como um tipo de interação entre organizações, as ferramentas constituem estratégias e meios acordados entre elas para alcançar objetivos comuns. Por fim, o terceiro tipo

de mecanismos de coordenação intergovernamental, as estratégias, mobilizaria recursos de articulação voltados à formação de coalizões políticas com vistas a alcançar a sinergia ou o poder de direcionamento desejado.

Preocupados com as relações intergovernamentais tensionadas pela interdependência e pelos arranjos descentralizados de gestão, outros autores vêm se dedicando ao estudo dos instrumentos de gestão intergovernamental. Radin (2010), enfatizando a complexidade dos vínculos entre níveis de governo, atravessados pelos dilemas da governança-autonomia, colaboração-competição, identificou quatro categorias de instrumentos de coordenação intergovernamental: *i*) estrutural, relacionados a regras, autoridades e estruturas de coordenação; *ii*) programática, referindo-se às parcerias e colaborações, inclusive financeiras; *iii*) pesquisa e construção de capacidades de gestão, incluindo provisão de informações; e *iv*) comportamentais, abrangendo estratégias para a gestão de conflitos e o aperfeiçoamento da comunicação. Radin (2010) mobiliza a atenção para instrumentos de coordenação capazes de incidir sobre processos atravessados por dinâmicas informacionais e atitudinais, incluindo valores e expectativas. A coordenação intergovernamental incluiria, assim, a mobilização de instrumentos capazes de produzir convergência de interpretações, ampliar legitimidade de objetivos e estratégias e produzir alinhamento informacional, reduzindo, dessa forma, os custos de implementação da política. Estas seriam dimensões particularmente relevantes em contextos atravessados por tensões e conflitos, problemas distributivos entre ou intraterritórios.

Agranoff (2007) também aporta contribuição relevante nesse debate ao enfatizar a complexidade das formas de interação entre os níveis de governo. Analisando as relações intergovernamentais em 25 países federativos, listou 27 mecanismos de coordenação comumente usados, que foram separados em quatro grandes tipos: administrativos, políticos, econômicos e legais.¹ Mas o autor também destaca a dificuldade em operar essa classificação: haveria preocupações econômicas e políticas no centro de todas as interações; e os mecanismos econômicos são geralmente baseados em lei, que, por sua vez, refletiria processos políticos. Alerta, ainda, que raramente a coordenação é bem compartimentada, funcionando em uma dinâmica de interação. Os mecanismos de coordenação intergovernamental atuam como processos contínuos, articulando os governos ao longo do tempo e

1. Entre os instrumentos administrativos, inclui contratos de prestação de serviços, arranjos de gestão regional, avaliações de programa e auditorias, negociação de resultados e controles. Entre os mecanismos legais, destaca leis orgânicas que governam governos subnacionais, regulamentos impostos pelos governos centrais, regulação para ação intergovernamental e acordos de cooperação. Vários instrumentos políticos importantes são mobilizados, incluindo, além de uma câmara alta no Congresso Nacional, conselhos intergovernamentais, conferências setoriais, associações e representações intergovernamentais. Entre os mecanismos econômicos, estão as formas de subvenções, empréstimos, comissões intergovernamentais de equalização fiscal, impostos compartilhados, perdão tributário, auditoria e contabilidade fiscal (Agranoff, 2007).

conectando sobretudo burocracias. Enquanto as autoridades eleitas e os políticos se envolvem apenas em algumas negociações, acomodações e acordos, a maior parte dos mecanismos interativos é operada e conduzida por funcionários administrativos.

Cabe ainda referência a duas abordagens que se esforçam por identificar não apenas os diferentes tipos de recursos mobilizados nos processos de coordenação, mas também diferentes tipos de interações podem ser mobilizados para assentar e legitimar os distintos instrumentos. Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) diferenciam os processos de coordenação intergovernamental de acordo com os modelos de interação nos quais se assentam. Identificam três tipos principais de interação, autoridade, cooperação e concorrência, mobilizando, respectivamente, três mecanismos de coordenação: hierarquia, redes e mercado. A coordenação por interação hierárquica estaria baseada em autoridade e envolveria o estabelecimento de objetivos, tarefas e responsabilidades a partir de instrumentos burocráticos e gerenciais, regras processuais, sistemas de planejamento *top-down*, modelos tradicionais de gestão financeira, linhas diretas de responsabilidade, controle e prestação de contas. No caso da coordenação por redes, assentada em interdependência e confiança mútua, há ênfase nas estruturas de tomada de decisões coletivas, instituições favoráveis à concertação, fluxos de informação e conhecimento, cooperação voluntária e estratégias de parcerias. Por fim, a coordenação por mecanismos de tipo de mercado visa, sobretudo, criar incentivos para o desempenho mobilizando instrumentos associados à competição e concorrência.

Para estes autores, os instrumentos de coordenação podem ser usados de diferentes modos e mobilizando mais de um mecanismo de coordenação. Alertam que os chamados mecanismos de coordenação não funcionam de forma estanque, e podem operar por meio de um mesmo instrumento. Ou seja, seria possível a mobilização de múltiplos padrões de interação por um único instrumento, que pode refletir, em graus variados, hierarquia, rede ou mercado. Recuperando Alexander (1993), Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) distinguem os instrumentos em dois grandes grupos: gerenciais e estruturais. Enquanto o primeiro implicaria a criação de estruturas, tais como entidades coordenadoras, organismos de decisão coletiva, mercados regulamentados ou estruturas de gerenciamento, os instrumentos não estruturais são eminentemente de cunho gerencial, tais como procedimentos de planejamento, orçamento e avaliação, e estratégias de gestão e conhecimento.

Em uma perspectiva distinta, Lascoumes e Le Galès (2004; 2012) abordam os instrumentos de ação pública a partir de sua relação com a esfera política e os tipos de legitimidade que mobilizam. Em que pese não se dedicarem especificamente à coordenação ou às relações intergovernamentais, sua contribuição ao tema pode ser útil aos estudos dos instrumentos de coordenação intergovernamental. Os autores consideram que os instrumentos são indissociáveis dos contextos institucionais e

cognitivos em que se desenvolve a política pública. Apesar de não se apresentarem como dispositivos herméticos, induzem a uma problematização particular da questão em foco, impondo um sistema explicativo que influencia o conjunto dos atores envolvidos. Lascoumes e Le Galès (2012) distinguem dois grandes grupos de instrumentos. O primeiro reúne os de escopo coercitivo, impondo obrigações, como é o caso dos instrumentos legislativo-regulatório e dos que mobilizam relações financeiras. O segundo grupo reuniria os instrumentos não coercitivos, operados com base em acordos ou incentivos e em informação e comunicação. Nestes últimos, o Estado tende a renunciar a seu poder de constrangimento e a se envolver em modos de cooperação que fomentem uma racionalidade mais democrática e na qual a sanção pela não observância de compromissos normalmente não são levadas em conta. Uma interação participativa e mobilizadora seria a base destes instrumentos, cuja legitimidade se ancora no engajamento e na responsabilização dos atores envolvidos.

5 OS DESAFIOS DA COORDENAÇÃO E SEUS INSTRUMENTOS

Pierson (1995), em influente trabalho sobre o desenvolvimento das políticas sociais em contexto federativo, demonstra que, a despeito de expressivas variações em termos de organização institucional e de concentração de autoridade, o federalismo exerce efetiva influência na produção da proteção social, produzindo dilemas para a formulação e a implementação, associados à partilha de autoridade política entre os níveis de governo. De um lado, em contextos mais competitivos, a distribuição de responsabilidades favorece a autonomia, a responsabilização, a adequação às demandas locais e a inovação. Pode, contudo, ampliar o risco da concorrência política e institucional, incluindo estratégias para evitar a atração de beneficiários ou a ampliação dos gastos, com impactos negativos na oferta de políticas sociais. De outro lado, em contextos menos competitivos, estratégias de cooperação podem transbordar para constrangimentos no processo decisório e dificuldades decorrentes da redução da autonomia dos entes federativos. Neste caso, potencializam-se riscos para a implementação e a alteração das políticas sociais, como promoção de ofertas minimalistas, de uso de estratégias visando contornar os arranjos coordenados ou de expedientes para salvaguardar recursos e prerrogativas das instituições e seus atores.

Agranoff (2007), também atento às tensões que atravessam as relações intergovernamentais, identificou alternativas mobilizadas pelos governos locais para atuar frente aos esforços de coordenação dos níveis superiores de governo, considerando as oportunidades de barganha e de negociação criadas. As relações intergovernamentais envolvem estratégias, com margens importantes de ação dos governos subnacionais, que tencionam o processo de coordenação tendo em vista metas e objetivos próprios. Definindo os níveis de governo como parcialmente cooperativos e parcialmente antagônicos, mas mutuamente dependentes, Agranoff

e McGuire (2003) enfatizam que as tensões e os conflitos que envolvem os esforços de coordenação intergovernamentais se desdobram em dinâmicas de competição ou evasão. Como destaca Agranoff (2007), ao vincular programas locais à política federal, os governos subnacionais não renunciam a perseguir suas próprias metas e objetivos, mas ao contrário, buscam a maior margem de manobra possível para fazê-lo, inclusive mobilizando a ajuda federal. Peters (2015) ressalta que a concorrência é particularmente ativa quando, operando em uma única área de política, níveis de governo disputam os mesmos clientes e os mesmos recursos. Este autor considera que a coordenação pode ser considerada como uma ameaça às bases de recursos estabelecidas e aos procedimentos operacionais já adotados. Nesse sentido, alerta que organizações com metas complementares podem constituir um ambiente mais favorável à coordenação do que aquelas com objetivos semelhantes, em especial se estiverem mobilizando estratégias de execução distintas.

Em resumo, e tendo em vista a dinâmica de competição, é relevante avaliar em que medida os instrumentos de indução buscam e favorecem a aproximação dos interesses dos níveis subnacionais aos objetivos nacionais pactuados em torno de determinada política pública. Contudo, os níveis subnacionais podem reagir à coordenação, visando preservar suas clientelas e evitar se comprometer com altos níveis de compartilhamento, seja de orçamentos ou de outros recursos. Agranoff (2007) identifica distintas respostas possíveis aos esforços centrais de coordenação pelos governos subnacionais: evasão total ou abstenção; não cumprimento das normativas; cumprimento sem monitoramento; menor interação e acomodação; manutenção das negociações com os níveis superiores de governo; e avanço da agenda do programa da própria jurisdição com ajustes importantes.

Entendendo que as políticas públicas operadas sob um arranjo federativo dependem não apenas de atributos e autoridades formalmente estabelecidas, mas também de um conjunto continuado de negociações entre os atores governamentais situados em diferentes níveis de governo, a literatura vem chamando atenção para os desafios que se apresentam para os instrumentos de coordenação. A capacidade de a regulação federal incidir sobre a autoridade local é variável. A mobilização de mecanismos financeiros na forma de transferências condicionadas voluntárias, reconhecida como um instrumento relevante de coordenação intergovernamental, fortalecendo a autoridade do nível superior de governo, é um exemplo. Seu poder de indução parece ser relativo à concentração de recursos discricionários em poder do governo federal – expressivos e não dirigidos às barganhas políticas entre o presidente e sua base parlamentar – e à autonomia fiscal e financeira dos entes subnacionais, o que pode dotar uma mesma transferência de desigual poder de persuasão, dependendo do contexto sob o qual incide.

Cabe ressaltar, igualmente, que as desigualdades entre os níveis subnacionais no que se refere às capacidades financeiras e administrativas também repercutem na dinâmica das negociações intergovernamentais e nos instrumentos de coordenação, bem como em sua efetividade. Como alerta (Grin, 2016), com capacidades estatais fracas ou ausentes, os níveis subnacionais tendem a ampliar sua dependência do governo central e reduzir o seu poder de agência. Mas o aumento de tais capacidades pode reforçar a autonomia das burocracias e ampliar o seu poder no processo de negociações federativas para a implementação de políticas públicas.

Abrucio, Franzese e Sano (2013) analisam, para o caso brasileiro, dificuldades políticas das iniciativas de coordenação. Os governantes locais podem se beneficiar da segurança que as decisões e ações coletivas logram aportar à gestão pública e a sua própria carreira política. Entretanto, alertam que a competição pode ser mais interessante do que a colaboração em várias situações, como no caso em que os ganhos e as perdas eleitorais ultrapassam os limites municipais envolvendo competição partidária em âmbito regional ou estadual. Isto ocorreria, por exemplo, quando prefeitos concorrem ao cargo de deputado contra os prefeitos igualmente candidatos de municipalidades vizinhas. Os autores também chamam atenção para o custo das transações federativas para os governadores quando atuam na coordenação dos municípios. Induzir ou participar de ações intermunicipais implica atuar em regiões onde há aliados e adversários. Segundo os autores, três possibilidades de ação se abrem para os governos estaduais em seu esforço de dividir politicamente o bônus e o ônus político previstos: não atuar em prol da colaboração intergovernamental; limitar a sua intervenção aos lugares com maioria governista; atuar por meio de iniciativas informais, de modo que os acordos possam ser abandonados em caso de impasse político. Souza (2018) destaca os conflitos partidários entre os Executivos dos níveis de governo como obstáculos às ações de coordenação vertical: o conflito seria mais ativo quando o sistema político opera sob polarização entre dois partidos do que quando opera com competição entre vários partidos.

A interdependência e a incerteza ampliam o dilema federativo. Para além das preferências políticas, a acomodação e o poder de barganha parecem estar diretamente relacionados aos recursos mobilizados para a consecução do objetivo previsto pela política. Como destacam Agranoff e McGuire (1998), os governos que detêm os recursos críticos para a produção da política podem ter comportamento mais incisivo nas arenas decisórias e na barganha durante o processo de implementação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo realizar uma revisão da literatura sobre a coordenação intergovernamental e os instrumentos para a produção de convergência em formulação e implementação de políticas públicas. Este debate guarda relevância

particular para a reflexão sobre a experiência recente brasileira, onde a coordenação e seus instrumentos vêm avançando como referência para a expansão e organização da oferta em políticas sociais, mas confrontados a contextos e resultados diversos.

A bibliografia sobre o tema dos instrumentos de coordenação intergovernamental vem identificando e classificando os distintos dispositivos bem como os diferentes recursos utilizados, associados à gradação de intensidade assim como a níveis diversos de coerção. Entre os tipos mobilizados, observa-se convergência da literatura na ênfase dada aos instrumentos legais e econômicos, cuja natureza coercitiva ou indutora opera com efetiva influência na dinâmica das relações intergovernamentais. Mas outros instrumentos vêm sendo destacados: administrativos, políticos e informacionais. Para a coordenação vertical, incluindo decisores políticos, gestores e instâncias burocráticas em distintos níveis de governo, a promoção de alinhamento pela mobilização de recursos comunicacionais e informacionais ganha particular relevância.

A dinâmica e os instrumentos de coordenação intergovernamental refletem ainda os recursos que os atores detêm e mobilizam. Mas os instrumentos também alteram a distribuição destes recursos, interferindo no comportamento dos atores e nas relações entre os níveis de governo. Os instrumentos influenciam o processo de implementação, contornam conflitos e alteram a política pública, estabilizando formas de ação coletiva e impactando no resultado da ação governamental. Mas, ao mesmo tempo em que favorecem a interação e tornam previsíveis os comportamentos institucionais, interferem e estruturam relações de poder, com potencial de geração de novas tensões e conflitos. Em contexto federativo, a atuação dos instrumentos de coordenação intergovernamental ganha particular interesse ao operar sobre demandas e expectativas de autonomia que se confrontam com exigências de uniformidade e redistributividade associadas às políticas de cunho nacional. Nesse contexto, a literatura tem chamado atenção para os desafios e os dilemas da coordenação, abrindo possibilidades promissoras para o adensamento da agenda de pesquisas sobre os instrumentos de coordenação intergovernamental nas políticas sociais brasileiras.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **República, democracia e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2013.

AGRANOFF, R. Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems. In: PAGANO, M.; LEONARDI, R. **The dynamics of federalism in national and supranational political systems**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. The intergovernmental context of local economic development. **State and Local Government Review**, v. 30, n. 3, p. 150-164, 1998.

_____. Inside the matrix: integrating the paradigms of intergovernmental and network management. **International Journal of Public Administration**, v. 26, n. 12, p. 1401-1422, 2003.

ALEXANDER, E. R. Interorganizational coordination: theory and practice. **Journal of Planning Literature**, v. 7, n. 4, p. 328-343, 1993.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. (Org.). **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Ed. Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M. *et al.* Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **Coordination of public sector organizations**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010.

FALLETI, T. G. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 46-85, 2006.

GRIN, E. J. Descentralização, relações intergovernamentais em países federalistas: uma revisão do debate na literatura. **Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**, v. 21, 2016.

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

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

HOWLETT, M. Policy instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. **Policy Studies Journal**, v. 19, n. 2, p. 1-21, 1991.

_____. The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice. **Journal of Asian Public Policy**, v. 11, n. 3, p. 245-266, 2018.

LASCOUTES, P.; LE GALÈS, P. **Gouverner par les instruments**. Paris : Presses de Sciences Po, 2004.

_____. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós-Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, 2012.

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

LINDER, S.; PETERS, G. Instruments of government: perceptions and contexts. **Journal of Public Policy**, v. 9, n. 1, p. 35-58, 1989.

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

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

_____. **Pursuing horizontal management**: the politics of public sector coordination. Kansas: University Press of Kansas, 2015.

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

RADIN, B. **Os instrumentos da gestão intergovernamental**. São Paulo; Brasília: Ed. Unesp; Enap, 2010. p. 597-618.

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

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

WRIGHT, D. **Understanding intergovernmental relations**. Califórnia: Wadsworth Publishing Company, 1988.