

**COORDENAÇÃO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

Celina Souza

COLEÇÃO

**Governo** e  
*Políticas Públicas*

# **Coordenação de políticas públicas**

Enap Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Francisco Gaetani

*Diretora de Formação Profissional e Especialização*

Iara Cristina da Silva Alves

*Diretor de Educação Continuada*

Paulo Marques

*Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento*

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

*Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu*

Fernando de Barros Filgueiras

*Diretora de Gestão Interna*

Camile Sahb Mesquita

*Editor:* Fernando de Barros Filgueiras (Enap). *Revisão:* Lucas Barbosa de Melo, Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão e Roberto Carlos R. Araújo. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Vinicius Aragão Loureiro. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Imagem da capa:* Ana Carla Gualberto Cardoso.

*Catálogo na fonte:* Biblioteca Graciliano Ramos/Enap.

# Coordenação de políticas públicas

*Celina Souza*

Brasília  
Enap  
2018

Ficha Catalográfica por: Keicielle Schimidt de Oliveira – CRB1 2392

---

S729 SOUZA, Celina  
Coordenação de políticas públicas. / Celina Souza. -- Brasília:  
Enap, 2018.  
72 p.

ISBN: 978-85-256-0083-7

1. Políticas Públicas. 2. Gestão de Políticas Públicas.  
3.Coordenação. I. Título.

CDU 35

---

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública  
SAIS – Área 2-A  
70610-900 – Brasília, DF  
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178  
Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)  
Tiragem: 500 exemplares

# SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>7</b>
<b>Parte I – Coordenação de políticas públicas: teorias e empirias.....</b>	<b>11</b>
O advento da política pública no pensamento científico .....	11
Políticas públicas e coordenação.....	13
Coordenação de políticas públicas .....	16
A coordenação na fase de formulação da política.....	19
A coordenação na fase da implementação .....	24
Coordenação vertical .....	27
Coordenação horizontal .....	30
Reformas na forma de atuação dos governos e suas implicações sobre a coordenação .....	33
<b>Parte II – A coordenação de políticas públicas no Brasil após a redemocratização .....</b>	<b>41</b>
Antecedentes .....	41
A Constituição de 1988 como momento crítico das políticas públicas .....	42
Coordenação das políticas públicas .....	44
A coordenação na fase de formulação da política.....	49
A coordenação na fase de implementação da política.....	52
Coordenação vertical.....	54
Coordenação horizontal .....	58
Conclusões .....	66



# COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Celina Souza*  
*Pesquisadora Associada do CRH/UFBA*

## Introdução

Desde quando os governos passaram a assumir maiores responsabilidades na formulação e na implementação de políticas públicas, a coordenação de políticas, em suas diversas modalidades, entrou na agenda de temas que buscavam respostas para seu melhor entendimento e aperfeiçoamento. A partir do início do século 20, com as duas grandes guerras mundiais e, posteriormente, com o advento do Estado do bem-estar social, na Europa; do *New Deal*, nos Estados Unidos; e do Estado desenvolvimentista, na América Latina e nos países da Ásia, as questões envolvidas com a coordenação das políticas macroeconômicas e sociais passaram a fazer parte tanto do desenho como da implementação de políticas. Mais recentemente, entrou também na chave da coordenação a participação de segmentos da sociedade nas políticas, inserindo-se, portanto, novo ator na complexa rede de coordenação de políticas. Isso deu espaço para a criação de um novo conceito, o de governança, ou seja, uma forma de coordenar setores da sociedade e de enfrentar problemas que requerem a intervenção dos governos.

Tornando o quadro ainda mais complexo, o final do século 20 experimentou algumas grandes mudanças que afetaram a produção dos governos, com consequências sobre a coordenação de políticas: a globalização e a formalização da União Europeia. Por fim, assistimos, na primeira década do século 21, ao fenômeno da fragmentação da sociedade. Não só persistem os velhos conflitos distributivos entre classes sociais, mas adicionou-se uma nova escala ao conflito, que ultrapassa as classes sociais, com lealdades constituídas pelos interesses e demandas

de indivíduos que se associam em grupos que pouco ou nada dialogam com os demais.

Todos esses eventos tornaram o desenho e a implementação de políticas públicas mais complexos, gerando maior desafio para sua coordenação. Como lembram Furtado, Sakowski e Tóvolli (2015), embora a coordenação exija uma série de requisitos, o pré-requisito para lidar de forma eficaz com qualquer um deles consiste em uma compreensão completa dos interesses, recursos e das percepções dos *stakeholders*, ou daqueles que têm legitimidade para tomar parte tanto na decisão como na implementação. E é preciso considerar que o Estado e os governos, hoje, já estão longe do Estado hierarquizado que adveio da construção do Estado-nação.

Desde os seus primórdios, nos anos 60 do século passado, a subárea de política pública da Ciência Política chamava a atenção para que, diferentemente do que propunham outras disciplinas, o processo decisório e de implementação de políticas requeria não apenas coleta e processamento de informações, mas especialmente mecanismos para a resolução de conflitos entre os atores públicos, sociais, privados e os governos (LINDBLUM, 1968; WILDAVSKY, 1979). Em outras palavras, a solução dos constantes problemas identificados pelos diferentes *stakeholders* em relação às políticas públicas não estaria apenas no uso de informações, mas também nos desafios de coordenação entre os atores e as organizações que as formulam e implementam. No entanto, esse não é um problema restrito aos governos, mas diz respeito a todas as grandes organizações, sejam públicas ou privadas (PETERS, 1998).

A complexidade da coordenação de políticas não significa, todavia, que teorias não tenham sido formuladas sobre o tema nem que inexista coordenação de políticas. Não significa também que políticas não sejam formuladas nem implementadas; muito pelo contrário. Políticas são constantemente formuladas, reformuladas e implementadas, e mecanismos diversos de coordenação são utilizados.

Discutir essas questões é o objetivo deste trabalho, que está organizado em duas partes. A primeira apresenta uma discussão teórica

e empírica sobre políticas públicas e sua coordenação, e está dividida em oito seções. A primeira seção mostra como a subárea de políticas públicas entrou na agenda das ciências humanas. A segunda trata da coordenação como uma das dimensões das políticas públicas. A terceira discute a coordenação propriamente dita e como diversas teorias abordam o tema. A quarta e a quinta desdobram dois momentos da coordenação: no processo de formulação da política e no da sua implementação. A sexta e a sétima detalham as duas principais modalidades da coordenação: vertical e horizontal. A última analisa as reformas mais recentes do setor público que afetaram a forma e os mecanismos de produção de políticas, com consequências sobre a coordenação. A segunda parte do livro ilustra como a coordenação de políticas públicas é feita no caso brasileiro, especialmente a partir da Constituição de 1988, e está subdividida, quando aplicável, nas mesmas seções que a Parte I.



# PARTE I – COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIAS E EMPIRIAS

## O advento da política pública no pensamento científico

O final do século 18 assistiu a várias revoluções cujo foco central era a liberdade. Logo após, passou-se a admitir a necessidade de políticas públicas, na acepção que hoje temos. No entanto, a premissa era a de que pouca política pública era necessária, porque a sociedade seria capaz de regular a si mesma a partir da livre expressão da vontade dos indivíduos. Mais tarde, no entanto, essa premissa foi contestada. Seus críticos argumentaram que algum tipo novo de intervenção pública seria necessária dado que o conceito abstrato de liberdade e da vontade dos indivíduos não seria suficiente para concretizar a própria premissa. Como nos diz Wagner (2006), a história da inserção da subárea de políticas públicas no conhecimento científico precisa ser iniciada com o reconhecimento dessa então nova constelação sociopolítica. Só com a investigação da variedade de formas que essa intervenção assumiu podem-se entender os primórdios das políticas públicas nas ciências humanas e por que seus processos foram se tornando mais complexos ao longo do tempo.

Os críticos da premissa da escassa necessidade de intervenção do Estado adotaram duas estratégias, inicialmente separadas, mas que seriam perseguidas pelas nascentes ciências humanas. A primeira foi desenvolver pesquisas empíricas para buscar entender a vontade dos indivíduos. Isso nos remete à questão da coordenação. Afinal, mesmo conhecendo a vontade dos indivíduos e mesmo que elas fossem coincidentes, como coordená-las? A segunda foi o desenvolvimento de teorias voltadas para a compreensão da natureza humana e suas formas de socialização, ou seja, a predicabilidade e a estabilidade das inclinações humanas e seus resultados.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para mais detalhes sobre esse ponto, ver Wagner (2007).

Essas indagações constituíram a base intelectual para a formação das principais disciplinas que compõem as ciências humanas e que hoje incorporam as políticas públicas nas suas agendas de pesquisa – Antropologia, Sociologia, Economia, Estatística, Ciência Política, Direito, Administração Pública. Essas disciplinas foram abrigadas primeiramente nas universidades, que se transformaram em centros de pesquisa acadêmica. Elas constituem as diferentes visões disciplinares sobre como, por que e para quem a intervenção estatal, através de políticas públicas, existe.

No entanto, a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasceu nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que propriamente na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o Estado e sobre o papel de uma das mais importantes instituições do Estado, ou seja, o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. A premissa da área nos EUA é a de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. Assim, a trajetória da disciplina, que nasce no interior da Ciência Política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela Ciência Política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville , que viam nas organizações locais a virtude cívica para promover o bom governo. O terceiro caminho aberto foi o das políticas públicas como um ramo da Ciência Política capaz de orientar os governos nas suas decisões e entender como e por que os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2007).

Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. Seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara, que estimulou a criação, em 1948, da *Rand Corporation*, organização não governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*. O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciado pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. Importante registrar que, nos primórdios dos estudos sobre políticas públicas, o campo era considerado exclusivamente técnico. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção pública, inclusive para a área social. Reconheceu-se, também, mais tarde, que, diferentemente de seus primórdios, a produção de políticas não se restringia a questões técnicas, mas se constituía em um jogo político permeado por atores e instituições.

## **Políticas públicas e coordenação**

Existem inúmeras definições de políticas públicas que, na sua simplicidade e elegância (no sentido matemático), escondem a complexidade que envolve os governos quando decidem formulá-las e implementá-las. Escondem também uma das dimensões pouco exploradas pela literatura, que é como a política é coordenada nas suas diversas fases.

Como afirmado em outro trabalho (SOUZA, 2006), não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, agindo diretamente ou através de delegação,

que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984: 13) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Outras definições focalizam nas características específicas da política pública. Lowi e Ginsburg (1996), por exemplo, definem política pública como uma expressão intencional condicionada por uma sanção, que pode ser uma recompensa ou uma punição. A política pública é, para eles, um curso de ação (ou inação) que pode tomar a forma de lei, regra, decreto, estatuto ou regulação. Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Trabalhos orientados pela teoria da escolha racional enfatizam mais os problemas que as políticas públicas acarretam do que as soluções que propõem. Análises sobre políticas públicas a partir do referencial da escolha racional buscam respostas para como enfrentar questões como autointeresse, informação incompleta, racionalidade limitada e captura das agências governamentais por interesses particulares.

Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições.

Pela importância da simplicidade para se construir um conceito ou uma definição, questões como a da coordenação, nas várias fases do processo da política pública, são ignoradas nas definições sobre políticas públicas.

No entanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* em que os embates sobre interesses (preferências) ou ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações e ideologia contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores.

Seja qual for a definição que adotemos para o que seja uma política pública, assim como o foco em uma ou em várias das dimensões que a compõem, sua coordenação fará parte do seu desenho, tanto sobre como atores serão coordenados no momento da decisão, quanto sobre como a política será coordenada no momento da implementação.

Definições e identificação das dimensões, mesmo que preliminares, que impactam as políticas públicas, constituem uma abordagem inicial para o entendimento da sua complexidade. Trata-se, portanto, de um quadro de referência abrangente. A coordenação de políticas se insere em um nível intermediário de análise dentro das diversas fases que compõem uma política pública. Esse nível, no entanto, é condicionado tanto pelas definições como pela identificação das dimensões que influenciam os processos decisórios sobre políticas públicas.

As dificuldades de coordenação e até mesmo de coerência nas políticas governamentais é um problema reconhecido pela literatura. Como nos lembra Peters (2004), os cidadãos e a comunidade de negócios precisam ir de agência a agência para ter acesso aos benefícios aos quais têm direito. Além do mais, muitos programas governamentais são contraditórios e outros podem ter lacunas que deixam de prover serviços aos quais os cidadãos têm direito. Peters (2004) e Bouckaert e outros (2010) creditam às falhas de coordenação parte dessas dificuldades. De forma mais direta, Pressman e Wildavsky (1984, p. 133), em estudo seminal, afirmaram que as críticas mais comuns às políticas federais dos EUA são de falta de coordenação. Indo mais além, eles também afirmaram que todas as sugestões para reformar as políticas públicas têm um mantra: precisamos de mais coordenação.

No entanto, poucos ainda são os trabalhos que focalizam especificamente nos problemas de coordenação de políticas. Mais escassas ainda são as pesquisas empíricas sobre coordenação.<sup>2</sup> Uma exceção é Guy Peters, individualmente ou em colaboração com outros autores.

---

<sup>2</sup> Bouckaert *et al.* (2010) propõem uma metodologia para analisar estratégias de coordenação em perspectiva comparada e testam essas estratégias em sete países – Nova Zelândia, Grã-Bretanha, Suécia, Holanda, França, Bélgica e EUA.

## Coordenação de políticas públicas

Do ponto de vista formal, pode-se definir coordenação como a organização de todas as atividades, com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos de um grupo. Associado ao conceito de coordenação, está o de cooperação. Coordenação e cooperação, contudo, são conceitos diferentes. A cooperação é uma ação discricionária e voluntária dos indivíduos para um trabalho conjunto visando ao benefício mútuo. Como se verá na Parte II, a distinção é importante dada a estrutura federativa brasileira.

A coordenação, no entanto, não ocorre de forma natural nas organizações nem entre os indivíduos, tendo que ser construída. Como nos diz a literatura, essa construção implica na proposição de incentivos que tornem racional a adesão dos participantes da política e de suas agências.

A coordenação na perspectiva da política pública se desdobra principalmente em dois momentos: no da formulação da política e no da sua implementação. Do primeiro participam os diversos atores e instituições com interesses na política que será formulada. Como se verá adiante, o número de atores e de instituições com poderes de aprovação ou de veto é significativo, especialmente em sociedades democráticas e complexas, e onde os conflitos distributivos ainda não foram minimamente equacionados. Se os conflitos no momento da decisão de uma política pública podem ser mais intensos e requerer mecanismos de coordenação mais complexos, a coordenação também faz parte do momento da implementação da política.

A coordenação de políticas públicas também é requerida entre organizações e atores políticos e burocráticos que compõem o mesmo nível de governo (coordenação horizontal) ou que compõem diferentes níveis de governo (coordenação vertical). No sentido da coordenação, esses atores e essas agências jogam papéis diferentes nas distintas fases da mesma política pública.

Ultrapassados os problemas de ação coletiva decorrentes da complexidade da formulação de políticas, a coordenação também ocorre

na fase da implementação. Nessa fase, mais restrita ao campo dos governos e de suas burocracias, dois tipos de coordenação são requeridos: a vertical, quando diferentes níveis de governo participam da política; e a horizontal, entre organizações que compõem o mesmo nível de governo. A coordenação vertical remete ao tema do federalismo e das relações intergovernamentais. Isso porque em países federais, que contam com dois ou mais níveis de governo com autonomia constitucional, a implementação de políticas tende a ser fragmentada, o que aumenta os custos da coordenação. Nas relações intergovernamentais, seja em países federais ou unitários, os conflitos de coordenação e a cooperação existem de forma simultânea e são a elas inerentes (WRIGHT, 1997). Em ambos os tipos, o papel das burocracias e das regras que formatam a formulação e a execução da política são salientes.

Por que o tema da coordenação passou a ser relevante e surgiu tão forte na agenda dos governos a partir dos anos 90 do século passado? Peters (1998) propõe algumas respostas:

O recurso público para ações governamentais passou a ser mais escasso do que no passado. Isso porque surgiram pressões para a redução das despesas públicas, assim como demanda dos cidadãos para pagamento de menos impostos e para a transparência no uso dos recursos. A coordenação foi vista como uma forma de economizar recursos e de prover serviços de forma mais eficiente. Essa demanda tem implicações políticas, porque os beneficiários de uma política, embora com problemas de coordenação, demandam que ela permaneça.

Maior coordenação também tem sido demandada pela inclusão de vários grupos minoritários como beneficiários de políticas públicas, tais como crianças e adolescentes, mulheres, idosos, indígenas, deficientes, pobres etc. Políticas dirigidas a esses grupos atravessam e/ou complementam outras. Em outras palavras, na agenda dos governos a partir dos anos 1990, as políticas não são mais apenas funcionais – educação, saúde etc. –, mas são também dirigidas a vários grupos vulneráveis.

Mesmo políticas funcionais e universais requerem hoje esforços de coordenação. Esse é o caso, por exemplo, da educação, cuja formatação

deixa de ser um problema doméstico para ser um instrumento de competição internacional, exigindo coordenação de ações como, por exemplo, mudanças nos currículos para acompanhar as transformações trazidas pela globalização.

A coordenação pode ser tratada como uma questão política ou como uma questão administrativa. Em ambos os casos, o foco está na capacidade de fazer com que os programas funcionem. A dimensão política da coordenação, no entanto, é a que mais nos interessa, na medida em que a legitimidade e o poder necessários para gerar a coordenação estão nas lideranças e nos atores políticos e não nos administradores (BOUCKAERT, 2010).

Como dito anteriormente, existe consenso de que a coordenação de políticas públicas é uma atividade complexa. Já no mundo abstrato da economia neoclássica, os problemas de coordenação são considerados excepcionais e corrigíveis. Para esses autores, o Estado é falho, e a opção pelo mercado é a solução para as falhas do Estado. Se o mercado falhar, há sempre a possibilidade de melhorá-lo. Para os opositores da tradição da economia neoclássica, a resposta às falhas do mercado está no governo. Se o governo falhar, há formas de melhorá-lo. Essa polarização está no cerne das disputas ideológicas contemporâneas e nas diferentes formas de fazer e operacionalizar políticas públicas.

De forma mais abrangente e baseada no pensamento das ciências humanas em geral, a coordenação pode assumir três modalidades: mercado, hierarquia e redes. Na primeira modalidade, o mercado é, por si mesmo, instrumento de coordenação. Para seus defensores, a virtude do mercado é sua capacidade de coordenar decisões independentes de consumidores e produtores. A mesma lógica seria também aplicada ao setor público, caso suas atividades possam ser precificadas. Agências semipúblicas independentes, como as organizações sociais no Brasil e os *quangos* (*quasi-governmental organizations*) ingleses, seriam as soluções para os problemas de coordenação. Já a modalidade de hierarquia envolve obediência a uma instância superior. Redes, por fim, são caracterizadas pela não hierarquia e por relações horizontais entre os participantes.

## A coordenação na fase de formulação da política

Em situações ideais, a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2007). Nesse sentido, partidos ou coalizões de partidos que governam contam, principalmente no momento da formulação. No entanto, a luta por poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas, o que gera conflitos, necessidade de incentivos à cooperação e o recurso à política como forma de encontrar saídas para esses conflitos. Na acepção de Lindblom (1980), a formulação de uma política pública é um jogo de poder que envolve inter-relações complexas.

Para melhor entender a formulação de políticas em países democráticos, é necessário o apoio em teorias de alcance meso e macro que nos ajudem a explicar como, por quem, para quê e para quem as políticas públicas são formuladas e, a partir daí, como é coordenado o processo de sua formulação. Parsons (1997) sugere seis abordagens principais e aponta seus teóricos iniciais:

**Abordagens pluralista e elitista:** focam no poder, na sua distribuição entre grupos/*lobbies* e elites, e em como eles influenciam o processo decisório. São representativos dessa abordagem os trabalhos de Dahl (1961), Lindblom (1977), Bachrach e Baratz (1970), entre outros.

**Abordagem neomarxista:** aplica a teoria marxista para explicar o processo decisório nas sociedades capitalistas. São representativos dessa abordagem Miliband (1982), O'Connor (1973), Poulantzas (1978) e Offe (1985), entre outros.

**Abordagem institucionalista:** decisões são condicionadas por regras. Representam essa abordagem Skocpol (1985), Hall (1986), Weaver e Rockman (1993), entre muitos outros.

**Abordagem dos estágios da política:** o processo decisório é composto por uma série de estágios ou sequências, iniciando com a

definição de agenda. São representativos dessa abordagem os trabalhos de Laswell (1958), Simon (1957) e Easton (1965), por exemplo.

Abordagem dos subsistemas: incorpora novos atores e organizações, tais como redes, comunidades e subsistemas. São representativos dessa abordagem, entre outros, Hecló (1978); Rhodes (1990); Baumgartner e Jones (1993); Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

Abordagem do discurso, que analisa o processo decisório em termos de linguagem e comunicação e é influenciada pelos trabalhos de Foucault e Habermas.

Outras abordagens além das propostas por Parsons (1997) podem ser acrescentadas.

Neocorporativismo: governos se associam a grupos de interesses poderosos durante a formulação e a implementação de políticas. São representativas dessa abordagem as pesquisas de Schmitter e Lehmbruch (1979) e Streeck e Schmitter (1985).

Estado como ator central: Estados como estruturas organizadas ou como atores detentores de autonomia relativa. Embora influenciado por fatores externos e pela sociedade, o Estado também modela os processos políticos e sociais para alcançar seus objetivos de políticas públicas. É representativo dessa abordagem o livro seminal editado por Evans, Rueschemeyer e Skocpol publicado em 1985.

Sabemos, no entanto, que macroteorias como o pluralismo, o elitismo e o marxismo têm hoje pouca capacidade explicativa sobre o Estado e, conseqüentemente, sobre quem decide. Isso é particularmente importante no caso do processo decisório sobre políticas públicas pela multiplicidade de atores e organizações com poder de voz, voto, veto e negociação/barganha. Se algumas das macroteorias citadas podem nos explicar quem está em posição de decidir, elas nos ajudam pouco a entender como é coordenado o processo decisório quando uma miríade de atores e organizações tem poder e legitimidade para participar do jogo decisório ou do jogo de poder. Portanto, é preciso simplificar os pressupostos para entender o processo decisório e a coordenação desse processo, isto é, desenvolver teorias ou nelas se basear.

Podem-se, então, destacar as palavras-chave das principais teorias, modelos e molduras teóricas que buscam explicar o processo decisório e daí inferir como é feita sua coordenação.<sup>3</sup>

Escolha racional: regras institucionais alteram o comportamento do indivíduo racional (autointeressado).

Múltiplas correntes: três correntes de atores e processos – problema, política pública e política –, empreendedores e janela de oportunidade (KINGDON, 1984).

Equilíbrio interrompido: mudanças incrementais interrompidas por mudanças profundas (*policy image*) (BAUMGARTNER; JONES, 1993)

Coalizão de defesa: atores de diferentes instituições – subsistemas – que partilham as mesmas crenças (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).<sup>4</sup>

Essas diferenças, mais detalhadas adiante, nos ajudam a organizar como as principais teorias, molduras e modelos distinguem os detalhes para os quais devemos estar atentos quando analisamos o processo decisório de uma política pública e de sua coordenação.

Como referido anteriormente, a opção pelo referencial da política pública para explicar o processo decisório e sua coordenação tem, entre outras vantagens, a possibilidade de testar teorias de dois níveis:

---

<sup>3</sup> A necessidade de separar molduras teóricas, teorias e modelos foi uma das inúmeras contribuições legadas por Elinor Ostrom (1999). Uma moldura teórica ajuda a identificar os elementos e as relações entre eles. Molduras organizam o diagnóstico e fornecem uma lista geral de variáveis que devem ser usadas na análise. Teorias especificam que elementos da moldura são particularmente relevantes para certos tipos de pergunta de pesquisa e para construir hipóteses testáveis. Modelos tratam de premissas precisas sobre um número limitado de parâmetros e variáveis.

<sup>4</sup> Um quinto modelo – o do *garbage can* (lata de lixo) – foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972). O modelo parte da premissa de que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma "lata de lixo". Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento. Segundo esse modelo, as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de ideias com pouca consistência. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas – ação – e não as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas. Esse modelo não será aqui detalhado por não incorporar a questão da coordenação.

meso e macro. Molduras teóricas de meso ou macroalcance dependem, obviamente, da pergunta da pesquisa. As questões que podem ser mais bem respondidas pelas teorias macro são aquelas que têm nas instituições do Estado ou nos indivíduos o centro da investigação, enquanto nas meso o centro da investigação é a própria política pública (SOUZA, 2016a).

Do lado das teorias meso, as molduras conceituais mais testadas em pesquisas no Brasil e no exterior são a da definição de agenda, também chamada de múltiplas correntes, de Kingdon (1984), a do equilíbrio interrompido, de Baumgartner e Jones (1993), a da coalizão de defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), e a das redes sociais.

Das teorias de alcance macro, as institucionalistas são as que mais se aproximam de prover hipóteses testáveis sobre a coordenação do processo decisório. Isso porque o pressuposto das teorias institucionalistas é que instituições definem regras que são utilizadas pelos indivíduos para determinar quem e o que está incluído em situações de decisão, como se estrutura a informação, quais ações podem ser tomadas e em que sequência, e como as ações individuais são agregadas e transformadas em ações coletivas, as quais geram políticas públicas.

O referencial institucionalista abrange principalmente os postulados da escolha racional e do institucionalismo histórico. Isso porque a premissa desses dois ramos do institucionalismo é que a organização da vida política faz diferença. Instituições regulam as barganhas entre os participantes do processo decisório, assim como seus conflitos.

Outra possibilidade para investigar a coordenação no momento do processo decisório é identificar os principais pontos de veto na cadeia decisória. Isso porque, quando aumenta o número de pontos de veto, maior a estabilidade das políticas públicas já existentes.

Como nos diz a literatura institucionalista, os principais pontos de veto são:

Institucionais, dado que a premissa é que as regras condicionam o processo decisório. São considerados pontos de veto institucionais a forma

de governo, o sistema eleitoral, o grau de centralização/descentralização do processo decisório, o federalismo, a constituição e os poderes do sistema de justiça.

Partidários, dado que nas democracias os partidos que governam são eleitos com programas e plataformas eleitorais sobre políticas públicas.

Individuais, dado que a premissa é a de que não há razão para que os indivíduos cooperem na busca de objetivos comuns ou no fornecimento de bens públicos. No entanto, por que existe cooperação? A resposta é que a preexistência de instituições com regras estáveis assegura incentivos seletivos que estimulam a cooperação e que o desenho das instituições e dos incentivos seletivos podem redefinir o autointeresse.

Não só as instituições, partidos e indivíduos são possíveis grupos de veto, mas também os grupos de interesse. Pode-se mencionar, entre outros, os grupos empresariais; a mídia; os sindicatos; a burocracia; os movimentos sociais com demandas específicas de setores, regiões, grupos étnicos etc. e com demandas coletivas; os técnicos; especialistas e acadêmicos, assim como as organizações internacionais e multilaterais.

No entanto, teorias e pesquisas sobre o processo decisório na formulação de políticas e sua coordenação se debatem na identificação das relações entre indivíduos e instituições. Isso é particularmente desafiante para entendimento das negociações e barganhas que ocorrem nesse estágio do processo das políticas públicas.

Como já mencionado, poucos trabalhos tratam da coordenação de políticas, principalmente na fase de formulação. Pode-se, no entanto, inferir como as teorias meso e macro mencionadas tratam a coordenação na fase do processo decisório a partir das suas premissas sobre ação coletiva (AC). Como se vê no Quadro 1, as teorias divergem substantivamente sobre como se dá a ação coletiva.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Para mais detalhes sobre as similaridades e diferenças entre essas teorias, ver Schlager (1999).

### Quadro 1 – Ação coletiva nas principais teorias meso e macro

Escolha racional (ER)	Equilíbrio interrompido (EI)	Coalizões de defesa (CD)	Múltiplas correntes (MC)
Suspeita das possibilidades da AC, mas existem condições que favorecem a AC e evitam a carona ( <i>free-riding</i> ). Características do problema e regras para explicar AC.	Foco nos empreendedores. Mudanças podem vir da AC: massas, grupos de interesse ou grupos de decisores. Foco no exame dos efeitos residuais da AC: mudanças na <i>policy image</i> e nas regras. Foco nas consequências da AC e não em como os grupos se organizam.	AC praticada pelos membros da coalizão, que atuam de forma coordenada porque motivados por crenças semelhantes.	Pouca atenção. Foco nos empreendedores de políticas públicas e nas condições de um dado momento que permitam mudanças (janela de oportunidade).

Fonte: Elaboração própria.

Talvez um caminho mais simples para identificar o jogo do processo decisório e de seus participantes seja começar pela identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir. Com isso podemos melhor mapear quem participará do jogo. Aqui o modelo de Lowi (1972), de que a política pública condiciona a política, pode ser útil. O segundo momento de simplificação é entender como se deu e por meio de quem o problema chegou ao sistema político (*politics*) e à organização política (*polity*).

### A coordenação na fase da implementação

Se as principais definições de política pública podem ser sintetizadas como o governo em ação, a da implementação é a da política pública em ação. Pesquisas sobre a implementação de políticas públicas estão na confluência de disciplinas como Administração Pública, Teoria das Organizações, Gestão Pública e Ciência Política. No seu sentido mais amplo e complexo, essas pesquisas podem ser caracterizadas como aquelas voltadas para a mudança das políticas públicas. Isso porque existe

hoje consenso na literatura de que a política não é, em geral, executada tal como foi formulada. Voltarei a esse ponto adiante.

A definição mais influente sobre o que seja implementação é a de Sabatier e Mazmanian (1983, p. 20-21), que a definem como o cumprimento de decisões sobre uma política pública aprovada através de legislação ou de decisão das cortes. No seu sentido ideal, a decisão sobre uma política identifica o problema a ser enfrentado, especifica os objetivos a serem perseguidos e “estrutura” o processo de implementação .

A fase de implementação foi muitas vezes considerada como o elo perdido do processo de política pública (HARGROVE, 1975), pela sua entrada tardia na agenda de pesquisa sobre políticas públicas. A despeito dessa entrada tardia na agenda de pesquisa, a implementação teve três gerações de estudos, como mapeadas por Goggin (1990).<sup>6</sup> A primeira, iniciada nos Estados Unidos, foi uma reação à falta de efetividade de programas e às frustrações das expectativas sobre as possibilidades da política de transformar situações vistas como problemas. Em outras palavras, a expectativa dos formuladores de política era a de que as regras eram claras e que os que a executariam seguiriam essas regras de acordo com os objetivos dos formuladores das políticas. Estudos de caso muito difundidos, como os de Derthick (1972), Pressman e Wildavsky (1984) e Bardach (1977), mostraram que esse não era o caso. Os estudos da primeira geração de pesquisa sistemática desvendaram os problemas da implementação para a comunidade de pesquisa e para o público em geral. Nessa geração de estudos, o problema da coordenação na fase da implementação já era reconhecido. Problemas de coordenação intra e interorganizacional e a interação das agências implementadoras com os grupos-alvo das políticas foram considerados as variáveis mais proeminentes em relação às falhas de implementação (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; HOGWOOD; GUNN, 1984).

---

<sup>6</sup> Para uma discussão mais detalhada das três fases dos estudos sobre implementação, ver Hill e Hupe (2009) e Püzl e Treib (2007).

Já a segunda geração das pesquisas partiu para a construção de molduras teóricas e de hipóteses, e para o debate do que depois ficou conhecido como as abordagens das pesquisas em implementação através dos modelos *top-down* (de cima, ou do centro, para baixo) e *bottom-up* (de baixo, ou do local, para cima). A primeira abordagem é representada pelos trabalhos de, por exemplo, Nakamura e Smallwood (1980) e Sabatier e Mazmanian (1983). Eles conceberam a implementação como uma execução hierarquizada de políticas decididas no “centro”. A ênfase estava na capacidade dos decisores de produzir objetivos de políticas claros e de controlar a implementação da política. Já na abordagem *bottom-up*, são representativas as pesquisas de Lipsky (1971), Ingram (1977), Elmore (1980), e Hjern e Hull (1982). Eles argumentaram que a implementação consiste na solução de problemas do dia a dia por meio de decisões tomadas pelos “burocratas do nível de rua” (*street-level bureaucrats*), na expressão cunhada por Lipsky (1971). Esses burocratas locais são os principais atores da implementação e são eles que fazem as negociações entre as redes de implementadores e entre essas e o público-alvo. Pode-se inferir das conclusões das pesquisas *bottom-up* que a coordenação de políticas seria tarefa das burocracias locais.

Como é comum e esperado no mundo da ciência, novas pesquisas contestaram, mesmo que parcialmente, os resultados das anteriores, como consequência do caráter cumulativo da pesquisa científica, e geraram novas abordagens. No caso da implementação, a ênfase da terceira geração foi a de construir pontes entre os modelos das gerações anteriores, agregando-os em novos modelos teóricos, mas acrescentando também novos elementos. Pülzl e Treib (2007) chamaram essa terceira geração de teorias híbridas, e nelas identificaram duas inovações. A primeira foi buscar superar o que os autores entendiam como fraquezas conceituais do debate polarizado entre as abordagens *bottom-up* e *top-down*, tentando conciliar os dois polos dos modelos: decisão centralizada e autonomia local. A segunda foi chamar a atenção para questões para as quais as duas abordagens deram pouca importância. Sabatier (1984), em novo estágio da sua pesquisa e com a construção do seu modelo de

*advocacy coalition* (coalizão de defesa) é representativo desse estágio. Sabatier (1984) argumentou que não se pode analisar a implementação como uma etapa isolada do processo da política pública. Fatores externos à política, tais como desenvolvimento econômico e a influência de outras políticas, devem ser levados em conta. Outros, inspirados pela tipologia de Lowi (1972), argumentaram que o tipo da política faz diferença na implementação. Nesse estágio, alguns autores também chamaram atenção para a existência de múltiplos atores e agências no momento de implementação das políticas, argumentando que as análises deveriam começar pela identificação das redes de atores e agências e a forma como tentam resolver os problemas que surgem (HJERN; HULL, 1982), ou seja, como a coordenação das políticas é exercida no momento da implementação dado a multiplicidade de agências e atores envolvidos.

## **Coordenação vertical**

Os custos da coordenação vertical são mais altos quando os países são organizados como federações. Esse é, por exemplo, o caso de países como o Brasil, a Argentina e a Venezuela, na América Latina; os três países da América do Norte (Estados Unidos, Canadá e México); alguns países da Europa (Alemanha, Suíça, Áustria e Bélgica); assim como países de larga dimensão territorial (Rússia, Austrália e Índia); e aqueles com clivagens étnicas e religiosas (Indonésia e Malásia). Mesmo países unitários, nos quais apenas o governo central tem autonomia decisória, a coordenação é necessária, embora seus custos não sejam tão altos como nos países federais em função da autonomia dos entes constitutivos em uma federação.

Algumas poucas vezes o desenho da coordenação vertical de políticas em uma federação é matéria da Constituição ou de leis infraconstitucionais. A constitucionalização da coordenação de políticas é, por exemplo, o caso do Brasil. Na maioria das vezes, contudo, a coordenação e a divisão dos papéis de cada esfera na provisão de políticas é matéria de negociações e acordos, e não de leis (CONGLETON; KYRIACOU; BACARIA, 2003, p. 169). Em um

formato intermediário, países federais podem institucionalizar estruturas que negociam a implementação de políticas e sua coordenação. Esse é o caso da Austrália, com a criação do *Council of Australian Governments* (COAG), que mantém reuniões regulares para negociar o formato das políticas entre os três níveis de governo. O modelo de coordenação vertical da Alemanha é mais complexo, com a institucionalização de forças-tarefa, fóruns e comitês conjuntos integrados por representantes do governo federal e dos estados. Na esfera administrativa, existem mais de 950 grupos de discussão e de trabalho, que contam com a participação de especialistas e se reúnem regularmente para troca de informação e para coordenar suas decisões (KRAMER, 2005).

A onda de descentralização que tomou os países no final do século 20 e que transferiu a execução de políticas federais para as esferas subnacionais também estimulou a formulação de mecanismos de coordenação. Mesmo nos casos em que a coordenação permanece na esfera federal, como no caso brasileiro, ou na estadual, como no caso da Alemanha, problemas podem ocorrer no momento da implementação pelas esferas subnacionais.

A coordenação vertical remete ao tema das relações intergovernamentais, ou seja, aquelas que se estabelecem entre diferentes níveis de governo para a produção de políticas. Como dito acima, essas relações ocorrem tanto em países unitários como federais. Nesses últimos, no entanto, os custos da coordenação vertical são maiores, dada a autonomia constitucional dos entes federados.<sup>7</sup>

O cientista político que mais desenvolveu o tema da coordenação vertical na perspectiva das relações intergovernamentais foi Deil Wright, no seu livro *Understanding Intergovernmental Relations*, publicado pela primeira vez em 1978. Wright mapeou três tipos de relações

---

<sup>7</sup> A coordenação vertical também remete às teorias sobre federalismo. Nas palavras de Elazar (1964, p. 279, tradução nossa), “o federalismo cooperativo pode ser definido como a partilha de responsabilidades entre o governo federal e os estaduais em uma dada função e o federalismo dual como a divisão de funções entre governos de esferas diferentes, assim como de suas estruturas”.

intergovernamentais. O primeiro – autoridade coordenada – ocorre quando existe uma clara separação das relações e das fronteiras entre os níveis de governo. No segundo – autoridade inclusiva –, prevalece a hierarquia entre níveis de governo, com ênfase predominante do governo nacional. O terceiro modelo – autoridade sobreposta (*overlapping authority*) – constitui a 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. São características desse último modelo:

- poder limitado e disperso;
- áreas de autonomia dispersas e incertas;
- alto grau de interdependência;
- competição e cooperação simultâneas;
- relações baseadas em barganhas e negociações;
- negociações como estratégia para firmar acordos.

O terceiro modelo de Wright (1978) influenciou diversos autores, que testaram sua formulação em pesquisas empíricas sobre diferentes políticas. Esses autores concordam que o modelo é o que melhor explica o funcionamento dos governos nos EUA, e o seu teste mostrou a existência de novas características além das mapeadas por Wright. A principal foi a identificação de diferenças entre estados, nas relações entre o Executivo e o Legislativo estaduais, nas relações entre estados e municípios, que variam de acordo com as constituições estaduais, assim como diferenças tanto no desenho como na implementação das políticas e nas formas de provisão dos serviços pela entrada de atores de organizações privadas e não lucrativas (AGRANOFF; RADIN, 2014).

Uma das principais atualizações do modelo de autoridade sobreposta decorreu da incorporação das redes nas análises sobre políticas públicas e de sua coordenação. Redes podem variar de associações informais até estruturas formais, mas seu significado precisa ser clarificado. O’Toole (1997) propõe uma definição: redes são estruturas interdependentes envolvendo múltiplas organizações ou partes delas e na qual uma unidade não é formalmente subordinada à outra de forma

hierárquica. A proliferação do conceito de redes decorreu tanto da expansão de programas intergovernamentais como da possibilidade de capturar as atividades desempenhadas por múltiplos atores. No entanto, e como lembram Agranoff e Radin (2014), redes não são o único jogo cooperativo possível nas relações intergovernamentais. Isso porque as redes dependem de estruturas burocráticas e organizacionais que são típicas da atividade de governo.

A coordenação vertical de políticas também é influenciada pelo grau de conflito partidário entre os Executivos dos níveis de governo. O conflito é particularmente complexo quando o sistema político é guiado mais pela polarização entre dois partidos do que pela competição entre vários. Esse é o caso dos EUA nos últimos 30 anos, com a polarização da disputa eleitoral no Executivo e no Legislativo federais entre Democratas e Republicanos (CONLAN, 2017). Conlan (2017) mostrou que, apesar da existência de recursos federais, os estados e a União governados por um dos dois partidos não têm cooperado, principalmente em políticas como mudança climática, meio ambiente, saúde e imigração. Isso ocorre porque, como mostra Tsebelis (2002), quanto maior a dispersão ideológica, mais difícil a cooperação.

## **Coordenação horizontal**

Peters (1998) afirma que em geral não temos clareza sobre o que coordenação horizontal significa. Ele sugere que a coordenação horizontal se refere à necessidade de que as organizações públicas e privadas que provêm serviços trabalhem conjuntamente para não haver duplicação ou lacunas na provisão do serviço. Lindblom (1965, p. 23) a define como o ajuste mútuo entre atores ou a interação deliberada para produzir resultados positivos para o público-alvo e evitar consequências negativas. Por fim, Hall *et al.* (1975, p. 459) definem a coordenação horizontal como a tentativa das organizações para assegurar que suas atividades levem em consideração as atividades de outras organizações. Como todas as definições, essas também simplificam os problemas que surgem na coordenação horizontal ou na sua falta.

A capacidade de comando do Executivo, também chamada de coordenação horizontal ou intragovernamental, é, no território das pesquisas empíricas, um tema ainda pouco explorado. No entanto, pesquisar capacidade de coordenação é cada vez mais relevante pelo aumento das questões que ultrapassam os limites setoriais das políticas, pelo crescimento da participação dos governos nas esferas econômica e social e, nos países democráticos, pelas pressões e demandas de diferentes grupos (SOUZA, 2014).

A coordenação horizontal decorre da premissa de que os governos são, por natureza, multiorganizacionais (BOUCKAERT *et al.*, 2010). Buscando melhor operacionalizar o conceito de coordenação, Bouckaert e outros. (2010, p. 16) propõem que a coordenação horizontal seja considerada como um processo e como instrumentos e mecanismos que visam operacionalizar a confluência, voluntária ou forçada, de atividades e esforços das organizações do setor público. Esses mecanismos são utilizados para criar maior coerência, reduzir duplicações, lacunas e contradições no interior da mesma política ou entre diferentes políticas, assim como na sua implementação e gestão.

Para Peters (1998), podem existir dois níveis de coordenação horizontal: minimalista e maximalista. A primeira ocorre quando as organizações têm conhecimento da atividade de cada uma e fazem um esforço para não duplicar tarefas nem interferir na competência da outra. Esse seria um padrão ideal de comportamento, mas difícil de ser alcançado. A segunda ocorre quando existem mecanismos rígidos de controle que impeçam duplicações e instrumentos para que as lacunas sejam preenchidas. A coordenação maximalista requer uniformidade nos padrões de controle, mesmo em países de grande dimensão territorial. Isso demanda da coordenação um nível de onisciência e onipresença que a maioria dos órgãos do setor público não possui. Ou seja, o caminho para melhor coordenação horizontal deve ser buscado fora desses dois extremos.

Peters (2005) argumenta que existem quatro níveis possíveis de coordenação, cada um envolvendo maior integração de políticas, o que exige, nas palavras dele, maior capital político para que a coordenação

seja alcançada. O primeiro, e mais básico, é conhecido como coordenação negativa, quando as agências governamentais simplesmente não se comunicam. Se, mesmo com essa descoordenação, podem ser prestados serviços à cargo da agência, isso não altera os processos decisórios nem resolve os problemas que surgem quando as políticas são dependentes de outras instâncias do mesmo governo.

O segundo nível de coordenação é denominado de coordenação positiva e envolve a busca de alternativas para um trabalho conjunto para a provisão de serviços mais eficientes. Isso envolve acordos e negociações entre as agências participantes. Esse tipo de coordenação pressupõe, no entanto, que as agências continuem autônomas na busca para atingir seus objetivos. A mudança se resume à articulação das agências, em geral as que implementam as políticas “na ponta”.

O terceiro nível – integração da política – envolve não só a coordenação do serviço, mas também dos objetivos que guiam as agências. Nesse nível, não apenas as agências “na ponta” cooperam durante a implementação, mas os escalões mais altos da agência negociam a compatibilidade de seus objetivos. Como consequência, barganhas ocorrem e muitas vezes a autoridade central é mobilizada para que a integração ocorra.

O último nível da coordenação de política é o do desenvolvimento de estratégias para o governo. A estratégia não apenas contempla as agências setoriais e funcionais, mas também uma visão clara de futuro da política pública e do governo. O exemplo citado por Peters (2005) dessa modalidade de coordenação é o das políticas de desenvolvimento sustentável. Quando os governos atuam estrategicamente e assumem o compromisso do desenvolvimento sustentável, as políticas com impacto ambiental perpassam todas as demais políticas.

Do ponto de vista formal, presidentes, nos sistemas presidencialistas, e primeiros-ministros, nos sistemas parlamentaristas, são responsáveis pela efetivação das políticas, assim como pela sua coordenação horizontal. No entanto, o cumprimento dessa formalidade é impossível diante da complexidade assumida pelos governos e pelas políticas que eles decidem

e implementam. Essa tarefa é, pois, transferida para outras estruturas do governo, em geral ligadas à Presidência ou ao Gabinete. No caso do Brasil, como veremos adiante, cabe à Casa Civil da Presidência da República a maior parte dessa atividade, tanto a coordenação das políticas a cargo dos diversos ministérios, como as negociações em torno das decisões sobre novas políticas e/ou suas reformulações. Essa tarefa torna-se mais delicada quando os governos não conseguem formar maiorias parlamentares, razão pela qual os ministérios são distribuídos aos partidos que compõem a coalizão do governo. Voltarei a esse ponto adiante.

Para Peters (1998), a mais avançada organização de coordenação é a da Presidência dos Estados Unidos. O *Executive Office* é composto por membros indicados pelo Presidente, e também por agências de monitoramento e coordenação responsáveis pelo orçamento, segurança/defesa e política macroeconômica. Os Presidentes dos EUA também constituem na Casa Branca agências que coordenam políticas domésticas. Peters (1998) mostra experiências de agências de coordenação em outros países, mas avalia que a dos EUA é a mais articulada de todos os demais.

Uma das vantagens de estruturas de coordenação ligadas à Presidência ou ao Gabinete é que elas tendem a ser mais flexíveis e não têm responsabilidade direta pela prestação de serviços.

## **Reformas na forma de atuação dos governos e suas implicações sobre a coordenação**

As dificuldades de coordenar políticas aumentam quando governos fazem reformas, tais como a onda de descentralização para as esferas subnacionais ocorrida nas últimas décadas, o movimento denominado de *New Public Management*, as reformas voltadas para aumentar a participação da população nas decisões sobre políticas públicas e sua implementação e a adoção do conceito de governança nas políticas públicas. Para Peters (2004), novas reformas são então necessárias para corrigir problemas de coordenação criados por reformas anteriores. Em outras palavras, muitas vezes reformas que são defendidas por governos,

partidos políticos, grupos de interesse, movimentos sociais etc. acabam tendo consequências inesperadas por aqueles que formularam as novas formas de operacionalização dos programas governamentais.

Exemplo típico foi a onda de reformas desencadeadas pelo que foi chamado de *New Public Management*, ou gerencialismo, e seu jargão de **fazer mais com menos**. Endossadas com entusiasmo pelos governos Reagan, dos Estados Unidos, e Thatcher, da Grã-Bretanha, e efetivamente testadas pelo Partido Trabalhista da Nova Zelândia, essas reformas foram voltadas, entre outras medidas, para a redução do papel do Estado na economia e para a definição de metas para o setor público e seus servidores, aproximando o setor público dos paradigmas do setor privado. Por trás desse cardápio, estava a ideologia de que a política torna a política pública e os governos menos eficientes. Como se verá adiante, os ecos dessa proposta também chegaram ao Brasil durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, mas não tiveram vida longa.

Outra reforma adotada em vários países, inclusive no Brasil, foi a voltada para a inserção de valores políticos e democráticos nas matérias de competência dos governos. Essas reformas não foram voltadas para o cumprimento de valores como a eficiência, como no caso do gerencialismo (TORFING; SORENSON, 2002; PETERS, 2004). Os defensores das reformas participativas acreditam que a eficiência dos governos e sua capacidade de coordenação aumentam com o empoderamento dos burocratas de nível médio e de “rua”, associados aos beneficiários das políticas, em contraste com o *New Public Management*, que enfatizava a superioridade dos *top managers*, ou gestores.

Nas últimas décadas, foi também incorporado o conceito de governança às políticas públicas. Existem inúmeros conceitos de governança, mas adoto aqui o de Jessop (1998), pela sua capacidade de síntese: governança refere-se a qualquer modo de coordenação de atividades interdependentes. O conceito surgiu do reconhecimento de que a regra da maioria é insuficiente para gerar a legitimidade das decisões sobre políticas públicas em situações em que várias preferências divergentes devem ser levadas em consideração. Papadopoulos (2000)

explica que essa não é uma preocupação nova, dado que já havia sido apontada pelos pais fundadores da nação norte-americana ainda no final do século 18, que enfrentaram a questão da fragmentação de poder político e da chamada tirania da maioria e de como administrá-las, embora com preocupações não relacionadas com a produção de políticas propriamente dita. Dessa forma, continua Papadopoulos (2000), o termo governança passou a designar um método de coordenação social que não pressupõe a autonomia, e muito menos a soberania, da autoridade governamental, mas a interação de uma pluralidade de atores que não necessariamente compõem o Estado ou o setor público. Em outras palavras, a governança busca superar mecanismos considerados tradicionais como o mercado ou a hierarquia.

Para dar conta da análise e da operacionalização da coordenação de políticas após a formalização da União Europeia, surge também o conceito de metagovernança, ou seja, a governança da governança. O conceito tem sido utilizado como forma de melhor desenhar e compreender a coordenação de arranjos heterogêneos de governança utilizados por múltiplos níveis territoriais, atores e *stakeholders*, todos com diferentes racionalidades. O conceito também identifica os principais problemas de coordenação: *accountability*, informação incompleta, captura da política por grupos de interesse, corrupção e coordenação das redes envolvidas no processo decisório, na formulação da política e veto de instâncias mais altas dos governos (KULL *et al.*, 2017)

Outra onda de reformas que também ocorreu nas últimas décadas foi a descentralização para os governos subnacionais, reduzindo a liderança do governo central. Essa reforma também foi justificada em nome da democracia, ou seja, pela premissa normativa de que os governos locais melhor refletem as demandas dos cidadãos.

Baseado em entrevistas com burocratas da Austrália, do Canadá e do Reino Unido, Peters (1998) investigou se, na percepção dos entrevistados, a coordenação produz mais resultados se for imposta, baseada na hierarquia, ou se for negociada, baseada na participação popular e na governança. A imposição seria uma estratégia que responderia à existência de

hierarquia (entre departamentos do governo e entre esferas de governo). Já a negociação pressupõe que uma política seria mais bem coordenada e mais efetiva se seus participantes se sentissem parte de seu desenho e da sua implementação. A resposta da maioria dos entrevistados por Peters aponta para a preferência da primeira estratégia. Entrevistados avaliaram que os políticos que compõem o centro do governo devem estabelecer prioridades em lugar de negociá-las com outras partes envolvidas.<sup>8</sup>

Embora as *racionales* do *New Public Management*, das políticas participativas como voz (participação social) e como atores de decisão (governança) e da descentralização para as esferas subnacionais sejam diferentes, algumas de suas consequências são similares. Todas diminuem o papel do centro do governo, da hierarquia, e empoderam a figura do não político. Desvalorizam o papel dos políticos para valorizar o dos cidadãos e gestores como tomadores de decisão sobre políticas públicas e diminuem tanto o papel da política como dos governos. Essas reformas vão de encontro às postulações de Weber sobre o papel dos políticos e da burocracia nas sociedades democráticas modernas.

A ideia-força dessas reformas é a de que atores e agências não governamentais, não localizadas no “centro” e “apolíticas” são mais eficientes na administração das políticas, e que esses atores, auto-organizados em redes, seriam mais eficientes do que os governos e seus políticos. No entanto, mais tarde, muitos governos admitiram que as políticas públicas e os governos não podem prescindir da política. A volta ao centro e à política, particularmente com vistas à coordenação de políticas públicas, foi uma reação de vários governos como forma de trazer a política de volta e diminuir a fragmentação que resultou dessas reformas.

Vários são os exemplos citados por Peters (2005) de países que embarcaram nessas reformas e que posteriormente adotaram medidas para restaurar a centralidade da política e dos governos. Um deles foi a Nova

---

<sup>8</sup> Para mais detalhes sobre esse tema, ver Peters (1998, 2001), especialmente sobre as correntes da literatura que discutem as três formas de coordenação, tanto no setor público como no privado: hierarquia, mercado e redes.

Zelândia, país onde a adoção do receituário do *New Public Management* foi a mais radical de todas. As mudanças de direção na Nova Zelândia foram uma resposta à fragmentação provocada pelo gerencialismo.

Outra modalidade de reação foi o fortalecimento das estruturas dos presidentes e dos primeiros-ministros. Isso foi feito principalmente pelo aumento do *staff* alocado nos gabinetes. Outros ainda retornaram ao *status quo* inicial. Esse foi, por exemplo, o caso do Brasil entre os governos FHC e Lula. Peters (2005) também reporta o caso da Holanda, que inicialmente concedeu grande autonomia às agências, mas posteriormente retornou ao seu controle por políticos eleitos. Talvez o exemplo mais contundente da reação dos governos que adotaram o receituário do gerencialismo tenha vindo do Reino Unido, com um programa chamado *Joined-up Government* (JUG). O JUG foi uma resposta exatamente aos problemas de coordenação provocados pelo gerencialismo (POLLITT, 2003; CHRISTENSEN, 2007). Na sua dimensão horizontal, o JUG é voltado para melhorar a coordenação, e, na sua dimensão vertical, para diminuir as ambiguidades em relação ao que cabe a cada esfera de governo na provisão de serviços (POLLITT, 2003). Existem também tentativas de aplicar o JUB na relação entre governo e sociedade, na linha da governança (CHRISTENSEN, 2007).

No caso do Brasil, os ecos do *New Public Management* começaram a ecoar durante o Governo Collor, mas foi o Governo FHC que mais adotou, com maior ou menor sucesso, as receitas dessa reforma. O mais robusto indicador de sucesso do gerencialismo no Brasil no Governo FHC está na quantidade de privatizações. As privatizações das estatais tiveram início em 1990. Até 1994, 33 empresas foram extintas ou privatizadas. No entanto, a privatização ganhou mais fôlego no Governo FHC e, ao final, cerca de 110 empresas estatais federais e 28 estaduais foram privatizadas ou tiveram parte de suas ações vendidas como resultado desse processo (GOBETTI, 2010).

Menor sucesso, ou vida curta, tiveram as propostas do chamado Plano Bresser inspiradas no *New Public Management*<sup>9</sup> A principal delas

---

<sup>9</sup> Muito já foi escrito sobre o Plano Bresser, por ele mesmo e por outros autores, não cabendo aqui retomar esse debate.

era a mudança da titularidade de alguns serviços, que seriam transferidos para organizações sem fins lucrativos, chamadas de organizações sociais (OS), inspiradas nos *quangos* ingleses. As OS não foram adotadas na esfera federal porque sua legalidade foi questionada no STF, mas foram amplamente adotadas por estados e grandes municípios. Com a eleição de Lula, em 2002, as pretensões de diminuir o tamanho do Estado foram abandonadas.

Do ponto de vista das reformas voltadas para a descentralização para estados e municípios das principais políticas sociais, o marco, como se verá adiante, foi a Constituição de 1988. No entanto, e diferentemente do que ocorreu, por exemplo, no Governo Reagan, com sua política de transferência de serviços sem recursos, conhecida como *unfunded mandates*, essa descentralização foi acompanhada de recursos e de mecanismos de coordenação das políticas, como se verá adiante.

Já nas reformas que se voltaram para a participação dos cidadãos, também como se verá adiante, essa participação passou a ser um preceito constitucional e foi efetivada em várias políticas públicas, especialmente nas sociais.

X X X X X X X X X

A primeira parte deste trabalho mapeou a discussão sobre o tema da coordenação de políticas públicas em suas diversas dimensões, mostrando que, a despeito de sua inserção tardia nos estudos sobre políticas públicas, a coordenação tem sido objeto de construções teóricas e conceituais e de pesquisas empíricas. Embora muitas dimensões sejam responsáveis pelo sucesso e/ou fracasso das políticas, a coordenação (ou sua falta) está sempre presente como uma das condicionantes das políticas públicas. Seja no momento da formulação de políticas, seja no da sua implementação, a busca de melhor coordenação é vista como uma das formas de tornar as políticas mais eficientes.

Essa parte do trabalho também mostrou a estreita relação que existe entre mecanismos de coordenação e política. Reformas na produção e implementação de políticas públicas foram testadas em vários

países no final do século passado, tentando diminuir o papel da política e dos governos. Os resultados dessas reformas sobre a coordenação de políticas, inesperados ou não, fizeram com que os governos recuassem nas suas propostas de reduzir o papel dos governos e da política.

A segunda parte deste trabalho investiga a coordenação de políticas públicas no Brasil após a redemocratização e mostra que, a despeito dos muitos problemas ainda existentes, as políticas públicas decididas e implementadas no Brasil após a Constituição de 1988 contam com um desenho sofisticado e engenhoso de coordenação horizontal e vertical para sua implementação. Esse desenho foi resultado de intenso processo político, uma vez que grande parte dessas políticas é matéria constitucional e/ou de legislação infraconstitucional, ou seja, várias políticas públicas foram propostas pelo Executivo Federal e submetidas ao escrutínio público e à decisão do Congresso Nacional.



## PARTE II – A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

### Antecedentes

A construção de um Brasil industrial, urbano e “moderno” teve início na Era Vargas, com a formulação de políticas públicas voltadas principalmente para superação dos gargalos infraestruturais que obstaculizavam sua industrialização e com a constituição de uma rede de proteção social capaz de formar e consolidar a mão de obra necessária às atividades industriais e urbanas. Paralelamente, empresas estatais foram criadas para prover os insumos necessários à urbanização e à industrialização, em especial petróleo, siderurgia e energia elétrica. Por fim, para financiar a industrialização e as empresas estatais, foi criado o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

No entanto, a Era Vargas foi apenas o início da expansão do setor governo. A estrutura e o funcionamento do Estado brasileiro em moldes modernos e que dessem conta de dirigir e gerenciar as transformações econômicas e sociais, foram, após Vargas, objeto de esforços de diferentes atores políticos, econômicos e sociais e de diferentes regimes políticos. Essas transformações também exigiram a criação de novas instituições para formular e implementar políticas, assim como adaptá-las às novas circunstâncias e ao crescimento das demandas, notadamente a administração pública e a produção de políticas públicas, devido ao papel de liderança do Estado brasileiro nas transformações econômicas e sociais. Essas transformações também exigiram instrumentos e mecanismos cada vez mais abrangentes para coordenar as inúmeras políticas a cargo dos governos. Essa fase ficou conhecida como a da estatização da economia brasileira.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Para um quadro desse período através das lentes de economistas e cientistas políticos, ver Martins (1977).

Como consequência, desde Vargas, passando por Juscelino Kubitschek e chegando aos vários dirigentes do regime militar, a máquina pública não parou de crescer. Isso ocorreu pela via da criação de agências descentralizadas – autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista –, que acabaram gerando, mais tarde e com a sua proliferação, problemas de coordenação, *accountability* e controle. Entre 1951 e 1976, 131 empresas estatais foram criadas. Dessas, 119 do início do regime militar até 1976 (MARTINS, 1985, p. 62).

As dificuldades de coordenação das políticas nesse período, mesmo no interior do governo, foram objeto de algumas poucas análises. O mais debatido exemplo de dificuldades de coordenação foi o Plano de Metas de JK. Para que o plano fosse formulado e executado, mesmo com o apoio do Presidente e dependente quase que exclusivamente de decisões da esfera federal, foi preciso insular a equipe de elaboração do plano.

Ao terminar o regime militar, não havia nenhum diagnóstico do setor público que não apontasse para a fragmentação da máquina pública, para o seu crescimento acelerado e, principalmente, para problemas de coordenação entre as políticas públicas.

A Parte II deste trabalho retoma as questões levantadas sobre a coordenação de políticas públicas na Parte I e as discute em relação ao caso brasileiro. O marco temporal da análise é a promulgação da Constituição de 1988. A organização desta parte é desdobrada em seções com os mesmos temas abordados na Parte I.

## **A Constituição de 1988 como momento crítico das políticas públicas**

Cercada de entusiasmo e de otimismo sobre o futuro do Brasil, a Constituição de 1988 foi um marco na agenda das políticas públicas. Se, em outros temas, a Constituição manteve e expandiu medidas das duas constituições anteriores aprovadas pelos militares e da Constituição

de 1946, como, por exemplo, os poderes do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), no tema das políticas públicas, ocorreram inúmeras inovações. A primeira foi o reconhecimento dos direitos sociais, tendência também observada em constituições recentes de outros países. A segunda foi a universalização do acesso à saúde, antes restrita aos detentores de emprego formal. A terceira foi um significativo aumento das competências concorrentes entre os três níveis de governo *vis-à-vis* as constituições anteriores, decisão pouco notada por muitos analistas. Isso criou as bases para o desenho atual das políticas públicas, notadamente as sociais. A quarta inovação foi a diminuição do quórum para emendas constitucionais, de 2/3 nas constituições dos militares, para 3/5. Isso deu espaço para a promulgação de emendas constitucionais que permitiram a regulamentação de várias políticas sociais constitucionalizadas.

Formular políticas públicas, principalmente, mas não apenas, as sociais, após a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, também foi possível graças a dois fatores conjunturais: o controle da inflação e a normalidade democrática, com a eleição direta de presidentes da República após 1994, que cumpriram seus mandatos integralmente.<sup>11</sup> Como resultado, foi possível (a) modificar parte do modelo macroeconômico da Era Vargas por meio da privatização e da abertura de algumas atividades e serviços ao capital privado, na tentativa de tornar o desenvolvimento econômico menos dependente da indução do Estado; (b) regulamentar e implementar alguns direitos sociais que foram constitucionalizados (artigo 6º da Constituição de 1988), tais como saúde, educação fundamental e assistência aos desamparados, esse último através de programas de transferência de renda e da expansão da cobertura do sistema de aposentadorias e pensões não contributivas; e (c) regulamentar algumas políticas sociais objeto das competências concorrentes entre os três níveis de governo.

---

<sup>11</sup> Essa normalidade foi interrompida em 2016, com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

## Coordenação das políticas públicas

Do ponto de vista formal, a coordenação de políticas públicas é prevista na Constituição, no parágrafo único do Artigo 23: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. A despeito da pressão de várias comunidades de especialistas, como a do meio ambiente, e de sucessivas ações junto ao Supremo Tribunal Federal, essa cooperação nunca foi regulamentada. Isso não significa, todavia, que a cooperação e a coordenação de políticas públicas inexistam. Muito pelo contrário. Como mencionado anteriormente, a elite política no Congresso e no Executivo Federal, muitas vezes apoiada na *expertise* e na pressão de comunidades de especialistas, aprovou um modelo complexo e engenhoso para a coordenação horizontal e vertical das políticas públicas, tanto as constitucionalizadas como as não constitucionalizadas, mas objeto das competências concorrentes.

Do ponto de vista formal, em países federais onde políticas públicas são partilhadas entre as esferas de governo, a cooperação seria o conceito adequado para tratar essa partilha, dada a autonomia constitucional dos entes da Federação. Não é por acaso que o texto constitucional citado usa a palavra cooperação. No entanto, existem diferenças não triviais entre os dois conceitos; a principal é o caráter voluntário de uma (cooperação) e hierárquico da outra (coordenação). Nesse sentido, e no caso de um país federal como o Brasil, a coordenação seria típica das relações intragovernamentais (coordenação horizontal) e a cooperação das intergovernamentais (coordenação vertical). No entanto, e como se verá adiante, ambos os conceitos podem ser aplicados às políticas públicas no Brasil. Isso porque a Constituição de 1988 delegou ao Executivo Federal o desenho de inúmeras políticas, o que pressupõe sua coordenação pelo Governo Federal. Por essas razões, neste texto, coordenação e cooperação são usados sem distinção. A capacidade do Governo Federal de formular políticas que afetam os interesses e os recursos das esferas subnacionais

não significa que o espaço de atuação das instâncias subnacionais, embora limitado, inexistam. Várias evidências mostram que estados e municípios têm espaço próprio de atuação, mesmo dentro das regras federais.

Ações voltadas para a articulação de entes governamentais podem ser genericamente divididas em ações de cooperação e de coordenação. A distinção é importante, dado que cada uma dessas ações requer desenhos institucionais diversos, embora ambas impliquem em barganha e negociação. A cooperação tende a manter a autonomia dos entes que dela participam e a coordenação tende a centralizar decisões, por requerer medidas “de cima para baixo”. No entanto, cooperação e coordenação podem ocorrer simultaneamente. O que varia é a ênfase dada a cada uma.

Na sequência da promulgação da Constituição e desde meados dos anos 1990, o Governo Federal adotou uma série de medidas para colocar em prática os mandamentos constitucionais relativos às políticas públicas e aos princípios que as regem – descentralização, participação e universalização. A partir de então, dois grandes e complexos tipos de sistemas de políticas públicas foram constituídos, ambos regulados pela esfera federal. O primeiro tipo de sistema foi objeto de emendas constitucionais que definiram a participação dos entes federados nas políticas, assim como vincularam recursos das três esferas ao seu provimento. Esses sistemas podem ser rotulados de constitucionalizados e abrangem as políticas de educação básica (pré-escola e ensino fundamental) e saúde. O segundo tipo de sistema compreende grande variedade de políticas e é resultado das competências concorrentes definidas na Constituição de 1988. Esse segundo sistema pode ser rotulado de sistema de políticas normatizado. Vale ressaltar que essa Constituição foi a primeira entre as sete constituições brasileiras que discriminou essas competências. São competências concorrentes as seguintes políticas e serviços:

- saúde e assistência pública;
- assistência aos portadores de deficiência;
- preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural;
- proteção do meio ambiente e dos recursos naturais;
- preservação das florestas, da fauna e da flora;

- agricultura e abastecimento alimentar;
- habitação e saneamento;
- combate à pobreza e aos fatores de marginalização social;
- exploração das atividades hídricas e minerais;
- segurança do trânsito;
- políticas para pequenas empresas;
- turismo e lazer.

Como se sabe, em todas as constituições brasileiras, assim como nas constituições da maioria dos países federais, a União tem capacidade para regular, através de normas gerais, as competências definidas como concorrentes. Como se verá adiante, a União tem exercido ativismo normativo e regulatório na maioria dessas políticas.

Vale a pena abrir um espaço para explicar por que a Constituição de 1988 adotou uma listagem das competências concorrentes, diferenciando-se, assim, das constituições anteriores, que não as discriminavam.<sup>12</sup> Essa reconstrução foi feita por Souza (1997, 2001), que narrou entrevista com o constituinte Sigmaringa Seixas, relator da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios da Constituinte de 1987-1988. O relator afirmou que “no passado recente, a federação era dominada pela União, que centralizava os recursos, impedindo o funcionamento da federação, o que estimulava, entre outras distorções, as disparidades regionais”. No entanto, segundo ele, a longa prática do federalismo centralizado não podia ser eliminada da noite para o dia, daí porque propunha a expansão e a discriminação, no corpo da constituição, das competências concorrentes entre os três níveis de governo.

Das competências concorrentes acima, saúde e educação são sistemas constitucionalizados porque o detalhamento da divisão de tarefas entre os níveis de governo e seu financiamento foram objeto de dispositivos constitucionais e de emendas constitucionais promulgadas a partir de meados dos anos 1990. Já os demais sistemas,

---

<sup>12</sup> Apenas em relação à educação e em capítulo constitucional específico, era mencionada a participação das três esferas de governo.

aqui chamados de normatizados, foram constituídos principalmente a partir de meados dos anos 2000: assistência social, meio ambiente, cultura, habitação, saneamento e turismo. Além desses, foi instituído também o Sistema Nacional de Segurança Pública e o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Todos os sistemas e seus respectivos fundos foram criados por lei, com exceção do da cultura, constituído por emenda constitucional. Mas, diferentemente das emendas da saúde e da educação básica, o sistema nacional de cultura não vincula recursos, e sua adesão é voluntária, por meio de convênios e do cumprimento de certas regras. Embora constitucionalmente a segurança pública e o combate às drogas não sejam competências concorrentes entre as três esferas, mas sistema mais restrito aos estados, a maioria dos diagnósticos apontava que, sem o apoio financeiro e sem a coordenação da União, os problemas da violência e do uso de drogas não seriam reduzidos nem as condições dos presídios seriam melhoradas. O ativismo da União em relação aos sistemas nacionais normatizados tomou fôlego a partir do governo do Presidente Lula, embora fundos para seu financiamento tenham sido constituídos desde o final dos anos 1980. Note-se que os sistemas nacionais normatizados ainda são pouco conhecidos e analisados, tanto na literatura sobre federalismo como na de políticas públicas.

Uma pesquisa ainda inédita analisou todos os sistemas nacionais de políticas normatizados e concluiu que a liberação de recursos federais dos sistemas nacionais é condicionada por critérios técnicos, aí incluídos capacidade de contrapartida, de elaboração de projetos e de criação de conselhos. Essa constatação foi robusta no sistema de segurança, mas também, embora de forma menos robusta, nos demais sistemas. Foi constatado, no entanto, que o principal fator de adesão das esferas subnacionais é a capacidade de contrapartida, frequentemente alta em alguns sistemas analisados, o que faz com que os estados com maior capacidade de recursos próprios tenham mais chances de terem seus projetos aprovados. Em momentos de contração de recursos, estados que continuaram conveniando com o Governo Federal frequentemente ofereceram altas contrapartidas, a exemplo de São Paulo no sistema

nacional de cultura. Em outros casos, como no sistema penitenciário, estados que se destacam nos valores conveniados em geral arcaram com maiores contrapartidas (SOUZA, 2016b). Os sistemas normatizados divergem, portanto, dos constitucionalizados, desenhados exatamente para diminuir a falta de capacidade de acesso das esferas subnacionais com menores recursos financeiros e técnicos.

Se ambos os sistemas são regulados pela esfera federal, o primeiro, o das políticas constitucionalizadas, é de adesão quase obrigatória pelas esferas subnacionais, devido à vinculação de seus recursos e à existência de recompensas e sanções que incentivam sua adesão. Já o segundo, o das políticas normatizadas, é de livre adesão, embora o acesso aos recursos financeiros seja condicionado a diversos tipos de contrapartida.

A constitucionalização e a normatização das políticas públicas objeto das competências concorrentes requerem, tanto de forma implícita como explícita, coordenação e cooperação, seja entre os três níveis de governo (coordenação vertical), seja entre agências do mesmo governo (coordenação horizontal). No entanto, no modelo brasileiro de coordenação e cooperação entre níveis de governo que ocorre nas políticas públicas, principalmente nas sociais, a relação que se estabelece é mais entre o Governo Federal e o local, com escassa participação dos estados. Nesse sentido, o modelo brasileiro diverge do de federações como Alemanha, Canadá e Austrália, onde a coordenação de políticas é mais afeta aos estados do que à esfera federal. Mesmo quando o desenho da política prevê alguma participação dos estados no sentido da coordenação de políticas, alguns estudos apontam falhas ou omissões no seu papel de coordenação.<sup>13</sup>

Mas não só as políticas sociais são objeto de coordenação. As mudanças ocorridas na política fiscal como resultado do controle da inflação deram aos estados e aos municípios das capitais incentivos para que aderissem ao programa federal, saneando, assim, suas contas naquele momento. Isso foi feito de várias formas: injeção de recursos

---

<sup>13</sup> Ver, por exemplo, Menecucci e Marques (2016) sobre a regionalização da saúde; Pereira (2016) sobre o Bolsa Família; e Souza (2017) sobre a política de assistência social.

federais para a privatização dos bancos estaduais e de empresas de prestação de serviços, como telefonia e energia elétrica, e renegociação de suas dívidas com a União. Paralelamente, um instrumento de coerção foi posto em vigor: a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu limites aos gastos estaduais, principalmente as despesas com pessoal e os limites de endividamento, sob pena de sanções administrativas, criminais e eleitorais (impossibilidade de concorrer a cargos eletivos).

As regras dessas políticas foram desenhadas de forma clara, diminuindo, portanto, as incertezas dos atores envolvidos. Da mesma forma, o desenho baseado mais em incentivos e menos em coerção também contribuiu para a adesão dos atores governamentais envolvidos, minimizando os problemas de coordenação.

## **A coordenação na fase de formulação da política**

Diferentemente do que alguns autores anteviam quando discutiam as estruturas institucionais de vários países (LIJPHART, 1999; WEAVER; ROCKMAN, 1993), no caso do Brasil, a estrutura federal não equivale, necessariamente, a uma menor capacidade de controle e de coordenação do governo central ou, ao contrário, a uma total autonomia ou liberdade de ação por parte dos governos subnacionais (GOMES, 2009). Questionamentos à premissa de que federações dificultam a adoção de políticas sociais foram feitos por Obinger, Leibfried e Castles (2005). Os autores contestaram o que o *mainstream* da Economia e da Ciência Política argumenta, isto é, que instituições federais impedem a adoção de programas sociais e restringem a coordenação de políticas. Nesse sentido, pesquisas que se voltaram para o caso brasileiro mostraram que o desenho do federalismo brasileiro foi capaz de contornar os dilemas de coordenação e cooperação (ARRETICHE, 2007; GOMES, 2009; SOUZA, 2016a). Isso foi possível não só pelo desenho das políticas, que criou incentivos para a adesão de estados e municípios, mas também, no caso da educação e da saúde, pelas regras para o emendamento da Constituição de 1988 (SOUZA, 2008), permitindo que, com o fim

da inflação e o início da normalidade democrática, fosse possível regulamentar as políticas sociais constitucionalizadas e, mais tarde, as normatizadas. No entanto, como bem ressaltam Praça e Noronha (2012), existem diferentes, embora não contraditórias, explicações para a inclusão de leque significativo de políticas públicas na Constituição de 1988. Praça e Noronha (2012) argumentaram que esse detalhamento constitucional ocorreu, sobretudo, na fase das comissões, sob a égide das lideranças progressistas, tendo sido aprofundado nas negociações no plenário. Isso foi possível pelo caráter descentralizado do processo constituinte.

As explicações mencionadas seguem as premissas das teorias institucionalistas: regras das políticas com incentivos seletivos; regras de emendas à Constituição e formato descentralizado da constituinte. Fatores conjunturais também podem ter contribuído para a formulação de novas políticas: controle da inflação, crescimento da arrecadação e normalidade democrática por 22 anos, entre a primeira eleição de FHC e a eleição de Dilma Rousseff para um segundo mandato.

Do ponto de vista das teorias de mesoalcance, ainda sabemos pouco como e por que se dá a ação coletiva no momento da formulação da política pública. Traçar atores e instituições de apoio e de veto às políticas não é tarefa fácil. Sabemos, no entanto, que, no caso das mudanças na política de saúde, a teoria da coalizão de defesa, de Sabatier (1987), é a que talvez melhor explique a nova formulação da política. Isso pode ser comprovado pelo estudo de Falleti (2010) sobre as mudanças no sistema público de saúde no Brasil. Falleti mostra como, desde o regime militar, a comunidade de especialistas na área da saúde, “infiltrados” em vários níveis de governo e considerados “de esquerda”, conseguiu, gradualmente e em postos periféricos, mudar o tipo de serviço de saúde provido pelo setor público, expandindo-o para abrigar políticas preventivas.

Sabemos também, pelo trabalho de Andrade e Lima-Silva (2016), como os conflitos decisórios em torno do desenho do Programa Bolsa Família foram resolvidos. Apoiados em Lindblom (1980) e Crozier (1964), que apontam para o comportamento híbrido e as interações entre

burocratas e políticos, eles mostram que as disputas entre ministérios da área social durante o Governo Lula pelo controle do Bolsa Família foram arbitradas pelo próprio Presidente. A criação de um pequeno grupo de trabalho de especialistas e burocratas de alto escalão foi a solução política para o conflito interministerial. Desenhado de forma a integrar todos os programas de transferência condicionada de renda então existentes, o Bolsa Família permitiu a formulação e a coordenação da política nos moldes desejados pelo Presidente e pela comunidade de especialistas. Na mesma linha, em 2011 foi criado o Bolsa Verde, com objetivos semelhantes aos do Bolsa Família. Sua implementação foi, contudo, dependente da participação de ONGs (KULL *et al.*, 2017). Sabemos também, pelo trabalho pioneiro de Marques (2000), que utilizou a metodologia de redes sociais, como grupos burocráticos, produtores de equipamentos e serviços ligados à política de saneamento básico e políticos interagiram, ou formaram redes, para determinar a formulação da política no Estado do Rio de Janeiro.<sup>14</sup>

No que se refere à participação da sociedade na formulação de políticas, existem algumas instâncias de negociação, embora elas não sejam vinculantes da decisão. Essas instâncias são:

As conferências nacionais sobre políticas públicas, destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal. São convocadas pelo Poder Executivo através de seus ministérios e secretarias, organizadas tematicamente, e contam, em regra, com a participação paritária de representantes do governo e da sociedade. As conferências nacionais são usualmente precedidas por etapas municipais, estaduais ou regionais.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), colegiado composto por representantes da sociedade civil. Seu trabalho consiste no assessoramento direto ao Presidente da República em todas as áreas de atuação do Poder Executivo federal.

---

<sup>14</sup> Ver também Marques (2006).

As audiências públicas, espaços de debate para diversos atores sociais, sejam eles a população em geral ou o governo. São garantidas na Constituição Federal de 1988 e reguladas por leis federais, constituições estaduais, leis orgânicas municipais e a Lei Orgânica do Distrito Federal. O objetivo maior das audiências é incentivar os participantes na busca de soluções para problemas públicos. Podem servir como forma de coleta de informações ou provas (depoimentos, pareceres de especialistas, documentos etc.) sobre determinados fatos. Também são realizadas na definição de políticas públicas; bem como para elaboração de projetos de lei; e na realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. Além disso, as audiências também podem ser feitas depois da implantação de políticas, para discussão e avaliação de seus resultados e impactos.

Por fim, no caso brasileiro, o Congresso Nacional assume particular importância na fase de aprovação da formulação da política, na medida em que muitas políticas públicas são constitucionalizadas ou foram objeto de legislação infraconstitucional, o que faz com que decisões sobre políticas sejam submetidas pelos governos à aprovação, modificação ou veto dos legisladores.

## **A coordenação na fase de implementação da política**

Como visto na Parte I, a implementação pode ser definida de forma simples como a fase da **política pública em ação** ou o que acontece entre os objetivos da política e seus resultados e como são coordenados atores e instituições para a execução da política. A implementação é o que liga os objetivos da política a seus resultados.

A fase da implementação é crucial porque não existe garantia de que, uma vez aprovada, a política pública será implementada. Afinal, como nos lembram Skocpol e Finegold (1982, p. 260), não existem leis que garantam que autoridades governamentais só possam propor políticas que tenham possibilidade de execução. Também não existe garantia de que a política será implementada da forma como foi formulada, como discutido na Parte I.

No caso do Brasil, tanto no momento da formulação como no da implementação, a participação da sociedade é requerida. Isso é feito por meio de inúmeras instâncias participativas de âmbito nacional, estadual e local. A coordenação no momento da implementação é parte das atividades dos inúmeros conselhos criados para fiscalizar a implementação da política na esfera local. A criação desses conselhos teve o objetivo de consolidar a jovem democracia brasileira, através do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. Essa participação varia de conselhos comunitários compostos de cidadãos locais e/ou usuários dos serviços até o que ficou conhecido como orçamento participativo. Esse último foi primeiramente adotado em Porto Alegre, em 1989, mas se expandiu tanto no Brasil como no exterior. Entre 1989 e 2004, mais de 300 cidades brasileiras governadas por diferentes partidos e cidades de mais de 30 países adotaram o orçamento participativo (WAMPLER; AVRITZER, 2005).

A criação dos conselhos comunitários é mandatória para que os municípios recebam os recursos federais alocados à política. Para cada política social um conselho diferente é exigido. Alguns são destinados às políticas sociais e outros à defesa de direitos coletivos ou individuais. As avaliações mostram, contudo, que a existência de conselhos é insuficiente para garantir que os conselheiros exerçam as funções a eles delegadas. Uma pesquisa de Côrtes (2002) apresentou uma tipologia desses conselhos a partir de sua prática. O primeiro tipo é aquele em que os conselheiros exercem, de fato, um papel ativo. No segundo, os membros do conselho atuam como intermediários de demandas e dos interesses de grupos organizados e o prefeito é o verdadeiro decisor. O terceiro é constituído por comunidades reformistas que vocalizam suas demandas, mas não conseguem aprová-las porque a maioria do conselho é dominada ou pelo governo ou por interesses dos empresários do setor.

A coordenação das políticas públicas também passa, no Brasil, por constantes aperfeiçoamentos. Como relatado por Viana, SILVA E YI, (2017), o governo de Dilma Rousseff reviu o funcionamento das redes de

provisão dos serviços de saúde exatamente para diminuir os problemas de coordenação, com o estabelecimento de novas regras e instrumentos.

Como visto na Parte I, a pergunta teórica e empírica sobre a coordenação na fase da implementação tem três tipos de resposta: *bottom-up*, *top-down* e híbrida. Pelo desenho da implementação das políticas públicas no Brasil, pode-se inferir que a resposta híbrida pode ser a que melhor se adapte à forma que a coordenação assumiu no Brasil. Isso porque existe um complexo sistema de regras e de controle na esfera federal, ao tempo em que, em algumas políticas, a coordenação e a articulação entre os provedores da política e seus usuários é feita pelos “burocratas do nível de rua”.<sup>15</sup>

Como já argumentado na Parte I, a implementação das políticas foi uma das construções institucionais mais engenhosas no período após a redemocratização. Isso foi particularmente importante do ponto de vista da coordenação vertical das políticas, mas também exigiu atuação conjunta de várias agências federais (coordenação horizontal) para viabilizar algumas políticas, como o Bolsa Família, em razão da exigência do cumprimento de condicionalidades relativas à educação e à saúde.

## **Coordenação vertical**

No Brasil não existe um modelo único de coordenação vertical de políticas nos principais programas sociais. Essa estratégia é coerente com a lógica da teoria da ação coletiva, de que cada política requer incentivos seletivos diferenciados. Pode-se falar em pelos menos quatro grandes modelos:

Modelo 1 – Implementação local e recursos partilhados:

- Atenção básica à saúde: gestão municipal. Recursos partilhados entre as três esferas.

---

<sup>15</sup> Sobre a atuação dos burocratas agentes de saúde, ver Lotta (2015).

- Saúde de média e alta complexidade: gestão estadual e recursos partilhados entre os governos federal e estadual.
- Educação básica: competição entre estados e municípios, mas os municípios aumentaram sua participação. Recursos partilhados entre as três esferas, mas os estados são os principais contribuintes do fundo.
- Segurança alimentar e nutrição: restaurantes populares, cozinhas comunitárias, abastecimento alimentar. Gestão local e recursos federais e locais.

Modelo 2 – Gestão compartilhada com poucos recursos partilhados:

- Assistência social para segmentos vulneráveis – crianças, adolescentes, idosos, deficientes. O município é o principal financiador.

Modelo 3 – Pequena responsabilidade local e total financiamento e implementação federal:

- Bolsa Família. O município é responsável pelo cadastro dos beneficiários.

Modelo 4 – Gestão e financiamento totalmente federal:

- BPC e Aposentadoria Rural.

Muito já foi escrito sobre os resultados das políticas sociais e sobre seus impactos positivos na diminuição dos baixos indicadores das décadas anteriores à regulamentação das políticas. Do ponto de vista da coordenação vertical das políticas, a principal engenhosidade foi a criação de incentivos positivos e negativos para que os municípios a elas aderissem (ARRETCHE, 2000), superando, assim, os obstáculos que poderiam ser criados pelo sistema federativo. O incentivo positivo à municipalização da saúde pode ser creditado à injeção de recursos adicionais nos cofres locais. Quanto à educação, o incentivo consiste em penalizar o município que não aumentar as matrículas nas escolas municipais, ao tempo em que também se injetam mais recursos nas comunidades locais mais pobres, dado que a política suplementa o salário dos professores nos municípios

mais carentes. Já no caso das políticas normatizadas, de livre adesão pelas esferas subnacionais, o incentivo é a entrada de novos recursos.<sup>16</sup>

A coordenação vertical também tem sido aprimorada com a ampla utilização de sistemas de informação como ferramenta de coordenação federativa no Governo Federal brasileiro. Pesquisa realizada por Oliveira, Faleiros e Diniz (2016) analisou três desses principais sistemas: Sistema Hórus, na área da saúde; o Sisjovem, na área da assistência social; e o Plano de Desenvolvimento da Educação Interativo, na área da educação. A pesquisa mostrou que sistemas desenvolvidos a partir da participação dos diferentes níveis de governo tendem a ter melhor aceitação por parte dos usuários e assim produzir melhores efeitos na coordenação e nos resultados das políticas aos quais estão associados. Os sistemas desenvolvidos de forma menos participativa tendem a focar exclusivamente na necessidade de controle pelo Governo Federal, subaproveitando seu potencial como instrumento de gestão e produzindo menor efeito de controle social da política pública a que está associado. Concluem os autores que sistemas desenvolvidos sem a participação das esferas subnacionais têm menor relevância para a coordenação federativa.

A engenhosidade da engenharia institucional das políticas públicas também influenciou a quebra relativa dos padrões clientelistas do passado, quando recursos federais destinados aos estados e municípios para essas políticas, pela ausência de regras claras para essas transferências, eram decididos mais por relações partidárias do que por critérios claros e universais. Isso foi possível graças à constituição de fundos específicos para o financiamento das políticas de saúde e educação, que incorporam tetos mínimos de gastos e contam com um

---

<sup>16</sup> Sobre a coordenação federativa no Governo FHC, ver Abrucio (2005).

detalhado regramento das condições para recebimento dos recursos e para sua prestação de contas.<sup>17</sup>

Mais engenhosa ainda foi a vinculação de parte dos tributos estaduais e locais para o financiamento dessas políticas. Importante notar que o governo estadual é o principal financiador da educação fundamental; o federal, da saúde; e o local, da assistência social, excluído o Bolsa Família. Outro fator que contribuiu para que as duas políticas fossem acatadas por estados e municípios é que vários deles já haviam municipalizado a educação fundamental e já prestavam serviços básicos de saúde. Esse ponto remete ao conceito de capacidade estatal, na medida em que, nas palavras de Skocpol e Finegold (1982), capacidade estatal significa que os governos têm, ou podem mobilizar rapidamente, conhecimento, instituições e organizações capazes de implementar políticas. Por fim, o desenho das duas políticas foi capaz de contornar as graves desigualdades territoriais do país ao considerar na sua formulação formas de apoio aos estados e municípios mais pobres.

O quadro apresentado não significa, todavia, a ausência de problemas na implementação dessas políticas nem na sua coordenação vertical. Existem evidências de que alguns estados não cumprem o teto mínimo da vinculação dos recursos; que laços partidários na liberação dos recursos ainda persistem; que o acesso à saúde, especialmente o de média e alta complexidade de responsabilidade do estado-membro, passa por problemas de financiamento; e que a qualidade da educação pública é precária, assim como o acesso ao ensino médio, majoritariamente de responsabilidade do estado-membro. Por fim, a engenhosidade e a quantidade de políticas sociais que são controladas pelo Governo Federal têm um alto custo de transação, que é a sobrecarga das burocracias estaduais e locais para atender às

---

<sup>17</sup> Sobre o papel do Fundef/Fundeb como indutor da descentralização da política de educação, ver Gomes (2009). Nesse trabalho, Gomes argumenta que não só os recursos do fundo incentivaram a municipalização do ensino básico, mas também a estratégia de alguns governos estaduais de incentivar o aumento da participação dos municípios pelos custos de manutenção das redes de ensino.

exigências de controle e de coordenação. Obviamente que todos esses problemas se agravam com a recessão por que passa o Brasil desde 2015. No entanto, o que é importante é comparar o quadro atual com o do passado recente. Todas as pesquisas já realizadas apontam para a constatação de que, do ponto de vista das políticas sociais e de sua coordenação, o Brasil é hoje muito melhor do que o que nos foi entregue pelos militares.

## **Coordenação horizontal**

A capacidade de comando do Executivo, ou coordenação horizontal, é hoje tema relevante pelo aumento das questões que ultrapassam os limites setoriais das políticas; pelo crescimento da participação dos governos nas esferas econômica e social; e pelo aumento das demandas dos diferentes grupos de interesse nos países democráticos, especialmente quando vários partidos fazem parte da coalizão que governa, como tem sido o caso do Brasil desde a redemocratização. Ademais, a globalização e a progressiva abertura econômica também afetam a capacidade de coordenação estatal. Em um mundo com alta mobilidade do capital e multinacionalização da produção, fortalecer as políticas de competitividade e o sistema nacional de inovação, recursos de infraestrutura e mão de obra qualificada constituem medidas que exigem atuação estatal coordenada, capaz de garantir a competitividade do país no contexto internacional. Ou seja, a busca dos governos por mecanismos de coordenação horizontal é relevante tanto para as políticas domésticas como para além das fronteiras nacionais.

A despeito de sua relevância, apenas recentemente o tema começou a receber atenção, principalmente de organismos como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nesses organismos, a expressão utilizada é a de centros de governo. Na área acadêmica, o tema era até agora mais restrito à Administração Pública, que o considera uma questão de estrutura a ser resolvida pelo desenho organizacional. O

reconhecimento da existência de problemas de coordenação horizontal por outras disciplinas ainda é escasso, ficando limitado a poucos autores como Peters (2004, 2005), e aos que analisam políticas públicas, tais como March e Olsen (1983). Como visto na Parte I, essa literatura trata a coordenação como forma de aumentar a eficiência dos governos e a coerência das políticas públicas, assim como identifica tendência recente à centralização.

A capacidade de coordenação tem sido um dos maiores desafios da administração pública. Afinal, conseguir que as decisões e os objetivos governamentais guiem efetivamente o processo de implementação das políticas, em particular quando requerem ação conjunta de múltiplas agências, não é trivial. Nas palavras de Gaetani (2011), a coordenação do governo é um dos recursos mais escassos dos chefes do Executivo. A falta de coordenação intragovernamental pode levar a que diversas políticas sejam bloqueadas ou não implementadas, à duplicação de tarefas e ao aumento dos conflitos burocráticos (GAETANI, 2011).

Por ser um objeto em construção, é necessário esclarecer a definição aqui adotada: coordenação horizontal ocorre entre uma instância de governo e as demais instâncias do mesmo nível de governo, todas usufruindo igual *status* formal de poder e autoridade, mas uma delas, ou um núcleo restrito, decide sobre o mérito dos programas e arbitra conflitos por delegação do chefe de governo.

Em alguns países, essa tarefa é definida ou na Constituição, como é o caso da *Jefatura de Gabinete de Ministros* do governo argentino, instituída na reforma constitucional de 1994, ou em leis, caso da Casa Civil da Presidência da República do Brasil. A Índia também criou uma unidade (*Delivery Unit*) no gabinete do Primeiro-Ministro (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013) e os Estados Unidos contam com o *Executive Office*, como referido na Parte I deste trabalho. Nos casos da Argentina, do Brasil e da Índia, a atribuição formal é a de coordenar e integrar as ações do governo e a informal é a de arbitrar conflitos e vetar programas que contrariem os objetivos dos partidos que governam. No entanto, como mostra a experiência brasileira, o efetivo papel de coordenação das ações do governo não pode ser encontrado apenas nos dispositivos

constitucionais e legais, além de variar de acordo com o governante e em função de fatores endógenos e, às vezes, exógenos aos governos.

A relevância da função de coordenação horizontal é reconhecida na sua escassa literatura, que assume que a capacidade de coordenação é associada à melhor qualidade das políticas. No entanto, e como advertem Alessandro, Lafuente e Santiso (2013), o grau da coordenação precisa ser calibrado para que o “centro”, ao impor orientações rígidas sobre as políticas, não limite a criatividade e a iniciativa das demais agências do governo.

Uma questão adicional associada à dificuldade de estudar a coordenação horizontal está na tensão entre a literatura da Ciência Política e a da Administração Pública, essa última adotada pelos organismos multilaterais. Para a Ciência Política, a coordenação horizontal é um instrumento de poder dos chefes de governo para centralizar decisões sobre políticas e para controlar a burocracia. Essa literatura é vasta, mas restrita à investigação da relação entre burocracia, presidentes e o Congresso nos EUA.<sup>18</sup> Para a Administração Pública, a coordenação é um instrumento para melhorar o desempenho do governo, provendo coerência às políticas, direção estratégica e foco nos resultados (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013).

Em documento para o BID, Alessandro, Lafuente e Santiso (2013) discriminam cinco funções dos centros de governo: coordenação política, coordenação do desenho da política e da sua implementação, planejamento estratégico, monitoramento de desempenho e comunicação, e *accountability*. Dessas cinco, focalizo na capacidade do governo brasileiro de coordenar o desenho da política e de coordenar agências e ministérios dirigidos tanto pelo partido do Presidente como por membros da coalizão.

Não se analisa aqui a capacidade de coordenação em relação a seus resultados, até pela inexistência de contrafactuais. Na capacidade de coordenação horizontal, isso não é possível. A razão é que a literatura

---

<sup>18</sup> Ver Inácio (2013) sobre as dificuldades de aplicar essas teorias aos regimes presidenciais da América Latina.

que trata do tema é unânime em assumir que os chefes de governo estruturam seus espaços e mecanismos de coordenação de acordo com suas preferências pessoais associadas aos contextos político e macroeconômico. Alessandro, Lafuente e Santiso (2013) e Gaetani (2011) ilustram esse ponto com o caso do Brasil nos dois governos de FHC e Lula, que mudaram as configurações dos seus centros de governo no decorrer dos seus mandatos. O título da seção do trabalho de Gaetani (2011) que trata dessa mudança é significativo: “Dois presidentes, quatro pessoas”. O argumento de Gaetani (2011) é que a motivação das mudanças esteve em duas crises: econômica, no caso de FHC; e política, no caso de Lula.<sup>19</sup>

Pesquisa ainda inédita identificou as percepções da burocracia que fez parte dos centros de governo durante cinco mandatos presidenciais (SOUZA, 2014). Isso foi possível graças à estabilidade dos servidores federais brasileiros, incluindo os entrevistados pela pesquisa, todos concursados e participantes dos governos de partidos distintos em cargos de 2º ou 3º escalão. Tanto os entrevistados como os estudos já realizados mostram que (a) cada um dos três presidentes desde FHC organizou de forma diferente suas estruturas de coordenação; (b) cada mudança na estrutura foi seguida pela nomeação de um novo coordenador com perfil diferente do anterior; (c) mudanças ocorreram no início do segundo mandato dos Presidentes FHC e Lula para dar respostas a algum tipo de crise; (d) os presidentes iniciaram seus mandatos com quadros oriundos da esfera político-partidária e, quando ocorreram mudanças, seus substitutos tiveram um perfil que combina a capacidade de fazer acontecer (ou um perfil mais técnico ou gerencial, como preferem alguns) com a afinidade pessoal, profissional e partidária com o presidente em exercício. Lealdade, confiança e afinidade com o presidente são os principais requisitos dos ocupantes da Casa Civil, órgão que, por lei e de fato, exerce a coordenação das políticas do Governo Federal.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Alessandro *et al.* (2013) também trazem o exemplo dos EUA, nos dois governos Reagan.

<sup>20</sup> Sobre a estabilidade institucional da Casa Civil nos governos FHC e Lula, ver Inácio (2013); e sobre a Casa Civil, ver Lameirão (2013).

Há consenso entre os entrevistados de que o reconhecimento da necessidade de coordenação começou logo no 1º mandato de FHC, com a criação das Câmaras Interministeriais, integradas pelos ministros e apoiadas por comitês técnicos formados pelos secretários executivos. Os comitês técnicos tinham reuniões semanais. O então Chefe da Casa Civil, Clovis Carvalho, presidia as Câmaras em nome do Presidente. Assumindo a Presidência com os quadros burocráticos desfalcados ou despreparados, essa foi a saída encontrada para viabilizar a coordenação e colocar o governo em ação. Além disso, até então a Casa Civil era voltada mais para a articulação política e foi necessário gerar capacidade técnica. No seu segundo mandato, a tarefa de coordenação coube a um servidor de carreira, Pedro Parente, que tirou vantagem da sua rede de conhecimentos na administração pública e de sua experiência orçamentária e financeira. Esse era o perfil ideal para enfrentar a crise financeira de 1998, segundo os entrevistados. As Câmaras continuaram a existir, mas foram perdendo importância, com exceção da que foi chamada de Câmara da Crise do Apagão.

No Governo Lula I, a chefia da Casa Civil, entregue a José Dirceu, teve extraordinária concentração de poder e atribuições. Como afirma Gaetani (2011), Dirceu centralizava os papéis relacionados ao governo, ao Congresso e ao partido. A função de coordenação horizontal foi delegada por Dirceu a três subchefias da Casa Civil, sendo uma delas – a de Ação Governamental – encarregada de analisar “a pertinência das matérias que chegavam à análise e deliberação do centro do governo” (GAETANI, 2011, p. 182). Mais tarde, foi criada a Secretaria de Relações Institucionais para as relações com o Congresso e com as esferas subnacionais.

Assim como o Governo FHC inovou com as Câmaras, o Governo Lula também inovou com as chamadas salas de situação, utilizadas como instrumento de viabilização das obras do PAC, coordenadas por Dilma Rousseff, na Casa Civil, que substituiu Dirceu após a crise política que se desencadeou em torno do ex-ministro. A tarefa não seria fácil, dado que

muitas dessas obras eram de responsabilidade de ministros não filiados ao PT, inclusive o carro-chefe do Governo Lula II, o programa Minha Casa, Minha Vida.

Tantos nos governos FHC como Lula, a coordenação horizontal foi exercida por delegação do Presidente. Apenas questões cujos conflitos não conseguiam ser resolvidos na esfera da Casa Civil chegavam à apreciação e ao arbítrio desses dois Presidentes. Exemplo foram as disputas em torno do Bolsa Família relatadas anteriormente, que foram arbitradas pelo Presidente e não pela Casa Civil.

Como visto na Parte I, apesar de a literatura mostrar tendência à centralização na maioria dos países, existe também a defesa de que, dadas a complexidade que têm hoje os governos, a coordenação deveria ser exercida apenas em políticas prioritárias. No entanto, na expressão de um dos entrevistados, quando há incêndios setoriais, a política passa para perto do Presidente, ou para a Casa Civil. Algumas vezes essa passagem espelha a ausência de coordenação ou a escassa prioridade a questões sensíveis.

Uma ilustração da relevância da coordenação para viabilizar programas multisetoriais relatada pelos entrevistados é o Programa Mais Médicos, que teve processo de construção longo (cerca de dois anos), pesquisou experiências de outros países, desenhou várias alternativas, envolveu o Ministério da Educação (MEC) para certificação e aumento de vagas em faculdades de medicina, decidiu pela federalização do programa a partir de uma avaliação de que estados e municípios não teriam capacidade e requereu uma complexa engenharia jurídica.

No caso brasileiro, não só a Casa Civil participa da coordenação horizontal, mas também o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda (MF). No entanto, a Casa Civil tem posição privilegiada porque pode convocar ministérios para discutir temas da agenda e seu papel é vasto – coordena a decisão, faz mediação, tem poder de veto, analisa os aspectos legais e o mérito das propostas. Conflitos sempre chegam à Casa Civil, mas onde e como são resolvidos varia de acordo com o Presidente e com a conjuntura. FHC e Lula optaram

pela construção de consenso e pela delegação à Casa Civil, mas Dilma, segundo os entrevistados, quando Presidente, participava das decisões já debatidas e acordadas na Casa Civil.

Na percepção dos entrevistados, o Ministério da Fazenda teve poder de veto tanto no Governo FHC como no de Lula. Isso não significa, porém, ausência de tensão entre as demandas de alguns ministros e a Fazenda, que, quando não equacionadas pela Casa Civil, são levadas à decisão do Presidente. Quando a política envolve questões fiscais, o Ministério da Fazenda não abre mão do seu poder de veto, na percepção dos entrevistados.

Sobre os principais entraves encontrados no governo brasileiro para tomar decisões e coordená-las, os entrevistados ressaltaram:

- Falta de capacidade administrativa e técnica de alguns ministérios, em contraste com outros que contam com burocracias altamente qualificadas. A percepção geral é que os melhores quadros são os da carreira de gestores governamentais e os piores os que não conseguiram criar carreiras específicas. No entanto, os entrevistados reconhecem que, em qualquer dos casos, o peso da burocracia técnica é forte.
- Entraves burocráticos derivados da cultura administrativa e não tanto da legislação. A cultura é encontrar dificuldades alegando problemas de legalidade. Existe uma cultura avessa à execução e ao risco.
- Associado à questão do que os entrevistados chamaram da cultura avessa à execução e ao risco, todos concordam que existe uma hipertrofia dos órgãos de controle. Mesmo os órgãos jurídicos do Executivo são mais voltados para o controle do que para o assessoramento. Além do mais, leis sempre dão margem a diferentes interpretações. A questão não é o controle em si, mas a ausência de alternativas para solucionar problemas compatíveis com o *timing* das decisões. A redução do controle, no entanto, conflita com a agenda da redemocratização no

Brasil, por isso o espaço de manobra é limitado a discutir e rever as atuais leis e normas, não propondo sua redução.

- A limitação de recursos financeiros afeta igualmente a coordenação da maioria das políticas em função das metas fiscais, que geram o contingenciamento das despesas. No entanto, quando a decisão está tomada, os recursos são assegurados.
- As esferas subnacionais não foram identificadas como obstáculo às decisões, o que não significa ausência de pressões. Mas muitas vezes o centro do governo assume a implementação de políticas que poderiam ser de responsabilidade das esferas subnacionais, tal como o Programa Mais Médicos.
- Desde o Governo Lula, os sindicatos passaram a atores privilegiados na negociação de políticas que afetam seus interesses.

A síntese da capacidade de coordenação horizontal é que o Brasil conta com uma agência de coordenação estável, atuante e com uma burocracia qualificada. Em questões que envolvem recursos financeiros, o Ministério da Fazenda também participa das decisões. A participação no governo de quadros de vários partidos, inclusive na posição de ministros de Estado, não foi identificada pelos entrevistados como um obstáculo à coordenação horizontal. No entanto, os entrevistados avaliam a coordenação horizontal de todos os governos brasileiros de FCH a Dilma como média e identificam como principais problemas (a) a tendência da burocracia, tanto a técnica como a jurídica, de ser dominada pela lógica do controle e não pela proposição de alternativas capazes de minimizar os problemas de decisão, de coordenação e de implementação; e (b) a dificuldade de tornar mais uniformes e mais claras as regras que regem as atividades do governo.

X X X X X X X X

O relato e a análise da coordenação de políticas públicas no Brasil após a redemocratização mostrou que os *policymakers* brasileiros, ou seja, políticos, especialistas, burocratas, grupos de interesse etc.,

construíram, ao longo dos últimos 30 anos, sofisticados sistemas de coordenação e de cooperação capazes de lidar com a complexidade de articular as inúmeras instâncias e atores envolvidos no jogo do poder da coordenação das políticas públicas. Como em todo sistema complexo, problemas existem, mas a capacidade resolutiva do sistema político brasileiro foi, até o momento, eficaz no desenho de formas e mecanismos de coordenação, que colocaram em prática políticas públicas inovadoras e complexas, mudando o quadro de fragmentação das políticas legado principalmente pelo regime militar. Isso foi feito por meio de incentivos seletivos, no caso da coordenação vertical, e de uma instância do Poder Executivo federal que recebe dos presidentes a delegação de promover a coordenação horizontal. No entanto, a análise da coordenação de políticas públicas mostra que a coordenação e a cooperação dependem de jogos políticos, seja de persuasão seja de barganha; bem como dependem de iniciativa do Governo Federal, seguindo uma tendência, mostrada na Parte I, de fortalecer os governos centrais e de recuperar o papel da política e dos políticos.

## **Conclusões**

Este trabalho analisou o tema da coordenação de políticas públicas: sua trajetória e inserção nas ciências humanas; sua complexidade; as reformas mais recentes que buscaram modificar o funcionamento do Estado e a provisão de políticas; e as principais teorias meso e macro que podem ser testadas no estudo empírico da coordenação. Analisou também as diversas formas e os diversos momentos em que a coordenação entra no desenho e na implementação da política. Por fim, o trabalho discutiu como a coordenação e a cooperação ocorrem no Brasil nas políticas públicas constitucionalizadas e nas normatizadas.

O trabalho apresenta algumas contribuições. A primeira é que seu objeto – a coordenação de políticas públicas – é reconhecido pela literatura como fundamental, mas poucas vezes o tema e sua

complexidade integram pesquisas mais sistemáticas. A segunda é que se buscou apresentar um quadro abrangente das teorias que tratam do tema, embora algumas mais do que outras. Essa pode ser uma contribuição importante, porque ajuda pesquisadores e técnicos a formatar suas investigações a partir de uma pergunta que melhor possa ser respondida por hipóteses geradas pelas teorias. A terceira é que o trabalho discutiu diversas políticas públicas adotadas no Brasil tendo como veio de análise sua coordenação.

## Referências bibliografia

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p.41-67, 2005.
- AGRANOFF, R.; RADIN, B. A. Deil Wright's overlapping model of intergovernmental relations: the basis for contemporary intergovernmental relationships. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 45, n. 1, p. 139-159, 2014.
- ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos *The role of the center of government: a literature review*. Technical Note n. IDB-TN-581. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2013.
- ANDRADE, Fabio P.; LIMA-SILVA, Fernanda. High-level federal bureaucracy and policy formulation: the case of the Bolsa Família Program. *BPCR*, v. 10, n. 3, 2016 .
- ARRETCHÉ, M. T. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Fapesp; Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARRETCHÉ, M. A agenda institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 64, p. 147-151, 2007.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. *Power and poverty: Theory and practice*. Oxford: Oxford University Press, 1970.
- BARDACH, E. *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1977.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. *Coordination of public sector organizations*. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- BOUCKAERT, G. Public sector reform in Central and Eastern Europe. *Administrative Culture*, v. 10, p. 94-104, 2010.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.
- CONGLETON, R. D.; KYRIACOU, A.; BACARIA, J. A theory of menu federalism: decentralization by political agreement. *Constitutional Political Economy*, v. 14, n. 3, p. 167-190, 2003.

- CONLAN, Timothy. Intergovernmental relations in a compound republic: the journey from cooperative to polarized federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 47, n. 2, p. 171–187, 2017.
- CÔRTEZ, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. *Democracia: Teoria e Prática*, Rio de Janeiro: Relume Dumará, v. 1, p. 167-209, 2002.
- CHRISTENSEN, Tom. Smart policy? In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 448-468.
- CROZIER, M. *The bureaucratic phenomenon*. An examination of bureaucracy in modern organizations and its cultural setting in France. Chicago: Phoenix Books, 1964.
- DAHL, R. A. Equality and power in American society. In: William e V. Ehrlich, H. J. (Eds.), *Power and Democracy in America*. South Bend, Indiana: University of Notre Dame Press, p. 73-91, 1961 .
- DERTHICK, M. *New towns in-town: why a federal program failed*. Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1972.
- DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.
- EASTON, D. *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.
- ELAZAR, D. J. Federal-state collaboration in the nineteenth-century United States. *Political Science Quarterly*, v. 79, n. 2, p. 248-281, 1964.
- ELMORE, R. F. *Complexity and control: what legislators and administrators can do about implementing public policy*. Washington, D.C.: The National Institute of Education, 1980.
- EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.
- FALLETI, T. G. Infiltrating the State. *Explaining Institutional Change*, v. 38, p. 38-62, 2010.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P.; TÓVOLI, M. (Eds.). *Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015.
- GAETANI, F. La dinámica de la coordinación en el ámbito del Ejecutivo. Una reflexión a partir de las variaciones y contrastes en los dieciséis años de Cardoso y Lula. In: GRAU, Nuria Cunill; TORO, Julio César Fernández; SÁEZ, Manuel Arenilla. (Orgs.). *Fortalecimiento del alto gobierno: aproximaciones conceptuales*. 1. ed. Caracas: Clad, 2011.
- GOBETTI, Sergio. Estatais e ajuste fiscal: uma análise da contribuição das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 1 (38), p. 29-58, 2010.
- GOGGIN, M. L. *Implementation theory and practice: toward a third generation*. Glenview, Ill. [u.a.]: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, 1990.
- GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 3, p.659-690 2009.
- Hall, P. A. *Governing the economy: the politics of State intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press, 1986.

- HALL, P. A. *et al.* *Change, choice and conflict in social policy*. London: Heinemann Educational Books, 1975.
- HARGROVE, E. C. *The missing link: the study of the implementation of social policy* (Vol. 797, Nº 1). Washington: Urban Inst Pr., 1975.
- HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. *Public Adm. Concepts Cases*, v. 413, p. 46-57, 1978.
- HILL, M. J.; HUPE, P. L. *Implementing public policy: governance in theory and practice* (No. 04; H97, H5.). London: Sage, 2002.
- HJERN, B.; HULL, C. Implementation research as empirical constitutionalism. *European Journal of Political Research*, v. 10, n. 2, p. 105-115, 1982.
- HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- INÁCIO, Magna. *Coalition Government and the Presidency in Brazil*. Trabalho apresentado na Midwest Political Science Association National Conference. Chicago, 10-14 de abril 2013.
- INGRAM, H. Policy implementation through bargaining: the case of federal grants-in-aid. *Public Policy*, v. 25, n. 4, p. 499-526. 1977.
- JESSOP, B. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p. 29-45, 1998.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown, 1984.
- KRAMER, Jutta. Federal Republic of Germany. In: KINCAID, J.; TARR, G. Alan (Eds.) *Constitutional origins, structure, and change in federal countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 143-179.
- KULL, M. *et al.* Making sense of multilevel governance and governance coordination in Brazil: the case of the Bolsa Verde Programme. *Regional & Federal Studies*, p. 1-32, 2017.
- LAMEIRÃO, Camila Romero. *A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no Governo FHC*. Niterói: UFF, 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Niterói.
- LASWELL, H. D. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.
- LIJPHART, A. *Patterns of democracies*. Government forms and performance in thirty-six countries. New Haven/London: Yale University Press, 1999.
- LINDBLOM, C. E. *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*. New York: Free Press, 1965.
- LINDBLOM, C. E. *The policy-making process*. New Jersey, Prentice-Hall, 1968 .
- LINDBLOM, C. P. *Politics and markets*. New York: Basic Books, 1977.
- LINDBLOM, C. P. *The policy-making process*. New Jersey, Prentice-Hall, 1980 .
- LIPSKY, M. Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban Affairs Quarterly*, v. 6, n. 4, p. 391-409, 1971.
- LOTTA, G. S. *Burocracia e implementação de políticas de saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.
- LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

- LOWI, T. J.; GINSBERG, B. *American government: freedom and power*. NY: WW Norton & Comp, 1996.
- LYNN, L. E. *Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Organizing political life. What administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review*, v. 77, p. 281-297, 1983.
- MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2000 .
- MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 21 (60), p. 15-41, 2006.
- MARTINS, C. E. *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil* (Vol. 1). Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*, 59, p. 1-4, fev. 1995.
- MENICUCCI, T.; MARQUES, A. M. de F. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 59, n. 3, p.823-865. 2016.
- MILIBAND, R. *Capitalist democracy in Britain*. Oxford: Oxford University Press, 1982.
- NAKAMURA, R.; SMALLWOOD, F. The policy implementation. *New York: St. Martin's*, 1980
- OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. (Eds.). *Federalism and the Welfare State: new world and European experiences*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005.
- O'CONNOR, J. *The fiscal crisis of the State*. Berkeley, CA, Transaction Publishers, 1973.
- OFFE, C. *Disorganized capitalism: contemporary transformations of work and politics*. Cambridge: Polity Press/MIT Press, 1985.
- OLIVEIRA, Lya; FALEIROS, Sarah; DINIZ, Eduardo. Sistemas de informação em políticas sociais descentralizadas: uma análise sobre a coordenação federativa e práticas de gestão. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 23-46, 2016.
- 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.
- O'TOOLE JR., L. J. Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, v. 57, n. 1, p. 45-52, 1997.
- PAPADOPOULOS, Y. Governance, coordination and legitimacy in public policies. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 24, n. 1, p. 210–223, 2000.
- PARSONS, Wayne. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.
- PEREIRA, Julia Modesto. O papel reservado aos estados na gestão descentralizada do Programa Bolsa Família: desafios e oportunidades. Tese (Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento do Instituto de Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.
- PETERS, B. The problem of bureaucratic government. *The Journal of Politics*, v. 43, p. 56–82, 1981.
- PETERS, B. Guy. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986
- \_\_\_\_\_. Managing horizontal government: the politics of coordination. *Public Administration*, v. 76, n. 2, p. 295-311, 1998.

- PETERS, B. Guy. *The future of governing*. Lawrence, Kansas, Univ Pr of Kansas, 2001.
- \_\_\_\_\_. Governance and public bureaucracy: new forms of democracy or new forms of control? *Asia Pacific Journal of Public Administration*, v. 26, n. 1, p. 3-15, 2004.
- \_\_\_\_\_. The problem of policy problems. *Journal of Comparative Policy Analysis*, v. 7, n. 4, p. 349-370, 2005.
- POLLITT, C. *The essential public manager*. London, McGraw-Hill Education (UK), 2003.
- POULANTZAS, N. A. *State, power, socialism*. London: New Left, 1978.
- PRAÇA, S.; NORONHA, L. Políticas públicas e a descentralização legislativa da Assembleia Constituinte Brasileira, 1987-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, p.131-147, 2012.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Oakland, California, Univ. of California Press, 1984.
- PÜLZL, H.; TREIB, O. Implementing public policy. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*, v. 125, p. 89-107, 2007.
- RHODES, R. A. W. Policy networks: a British perspective. *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, n. 3, p. 293-317, 1990
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. *Policy change and learning: an advocacy coalition framework*. Boulder: Westview, 1993.
- SABATIER, P. A. "Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework." *Knowledge* v. 8, n. 4, p. 649-692, 1987.
- SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. *Policy implementation. Encyclopedia of Policy Sciences*. New York: Marcel Dekker, 1983.
- SCHALAGER, Edella. A comparison of frameworks, theories, and models of policy process. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 1999. p. 233-260.
- SCHMITTER, P.; LEMBRUCH, G. *Patterns of corporatist policy-making*. Washington, D.C. : Sage Publications, 1979.
- SIMON, Herbert. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro: Usaid, 1957.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.
- SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.
- SOUZA, Celina. *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. Houdmills/ London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1997.
- SOUZA, Celina. *Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças*. Dados vol.44, no.3, p.513-560, 2001.
- \_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- \_\_\_\_\_. Estado-da-arte da pesquisa em políticas públicas In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.

\_\_\_\_\_. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. *Dados*, v. 51, n. 4, p. 791-823, 2008.

\_\_\_\_\_. *Capacidade de Coordenação Horizontal*. Relatório de Pesquisa. 2014

\_\_\_\_\_. Breaking the boundary: pro-poor policies and electoral outcomes in Brazilian sub-national governments. *Regional & Federal Studies*, v. 25, n. 4, p. 347-363, 2015.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas públicas nacionais: diversidade ou uniformidade? In: MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro. *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016a. p. 131-154.

\_\_\_\_\_. *Sistemas Nacionais de Políticas Públicas*. Relatório de Pesquisa. 2016b .

\_\_\_\_\_. Capacidade burocrática e financeira do estado-membro na política de assistência social. Relatório de pesquisa. 2017 .

STREECK, W.; SCHMITTER, P. C. Community, market, state-and associations? The prospective contribution of interest governance to social order. *European Sociological Review*, v. 1, n. 2, p. 119-138, 1985.

TORFING, J.; SORENSON, E. Network politics, political capital and democracy. *International Journal of Public Administration* 26, p. 609-634 , 2002.

TSEBELIS, G. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VIANA, A. L.; SILVA, H. P. da; YI, I. *Universalizing health care in Brazil: opportunities and challenges* (No. 2015-8). UNRISD Working Paper. 2015.

WAGNER, Peter. Public policy, Social Science, and the State: an historical perspective. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. (Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. London: CRC Press, 2007 .

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. The spread of participatory democracy in Brazil: from radical democracy to participatory good government. *Journal of Latin American Urban Studies*, p. 737-752, 2005.

WEAVER, R. K.; ROCKMAN, B. *Do institutions matter? Government capabilities in the US and abroad*. Washington, DC: Brookings Institution, 1993.

WILDAVSKY, A. *The art and craft of policy analysis: speaking truth to power*. Boston: Little, Brown, 1979.

WRIGHT, D. S. *Understanding intergovernmental relations*. Indiana, Duxbury Press, 1978 .

Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional

SIG, Quadra 6, Lote 800

70610-460 – Brasília-DF