

AS VARIAÇÕES NA COORDENAÇÃO FEDERATIVA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE COMPARADA DE 10 POLÍTICAS PÚBLICAS

Catarina Ianni Segatto 

Centro de Estudos da Metrópole (CEM), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP, Brasil
catarina.segatto@gmail.com

Gabriela Spanghero Lotta 

Fundação Getulio Vargas (FGV/EAESP), São Paulo/SP, Brasil
gabriela.lotta@gmail.com

Elissa Emily Andrada Marques 

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília/DF, Brasil
elissandrada@gmail.com

É consenso, na literatura brasileira, que houve, nas últimas décadas, um fortalecimento da coordenação federativa em diferentes políticas públicas, incluindo, em alguns casos, a construção de sistemas únicos e nacionais inspirados no modelo do Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, o desenho e a dinâmica da coordenação federativa variam significativamente entre as políticas públicas. Para compreender essas variações e suas transformações ao longo do tempo, este estudo analisa a coordenação federativa em 10 políticas públicas, incluindo educação, saúde e segurança pública. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e histórica, baseada em publicações e análise documental e de entrevistas com especialistas e gestores públicos. O estudo aponta variações em quatro dimensões principais: coordenação nacional, arenas federativas, papel dos estados e mecanismos de transversalidade e intersetorialidade.

Palavras-chave: federalismo; coordenação federativa; sistemas nacionais de políticas públicas; sistemas únicos de políticas públicas; Brasil.

LAS VARIACIONES EN LA COORDINACIÓN FEDERATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEÑAS: UN ANÁLISIS COMPARADO DE 10 POLÍTICAS PÚBLICAS

Existe un consenso en la literatura brasileña de que, en las últimas décadas, ha habido un fortalecimiento de la coordinación federativa en diferentes políticas públicas, incluyendo, en algunos casos, la creación de sistemas únicos y nacionales inspirados en el modelo del Sistema Único de Salud (SUS). Sin embargo, el diseño y la dinámica de la coordinación federal varían significativamente entre las distintas áreas de políticas públicas. Para comprender estas variaciones y su evolución a lo largo del tiempo, este estudio analiza la coordinación federal en diez políticas públicas, incluidas educación, salud y seguridad pública. La investigación sigue un enfoque cualitativo e histórico, basado en publicaciones y el análisis de documentos y de entrevistas con especialistas y gestores públicos. El estudio identifica variaciones en cuatro dimensiones clave: coordinación nacional, ámbitos federativos, el papel de los estados y mecanismos de transversalidad e intersectorialidad.

Palabras clave: federalismo; coordinación federal; sistemas nacionales de políticas públicas; sistemas únicos de políticas públicas; Brasil.

VARIATIONS IN FEDERAL COORDINATION IN BRAZILIAN PUBLIC POLICIES: A COMPARATIVE ANALYSIS OF 10 PUBLIC POLICIES

There is a consensus in the Brazilian literature that, in recent decades, there has been a strengthening of federative coordination across different public policies, including, in some cases, the creation of unified and national systems inspired by the model of the Unified Health System (SUS). To understand these variations and their evolution over time, this study examines federal coordination in ten public policies, including education, health, and public security. The research follows a qualitative and historical approach, based on scholarship and analysis of documents and interviews with experts and managers. The study identifies variations across four key dimensions: national coordination, federative arenas, the role of states, and mechanisms for cross-sectoral integration and intersectorality.

Keywords: federalism; federal coordination; national public policy systems; unified public policy systems; Brazil.

INTRODUÇÃO

Houve, nas últimas décadas, um fortalecimento da coordenação federativa e da coordenação nacional feita pela União em diferentes políticas (Arretche, 2012). Em algumas delas, esse processo culminou na construção de sistemas únicos e nacionais de políticas, baseados em padrões mínimos nacionais, redistribuição de recursos, sistemas de informação e de avaliação, arenas de negociação federativa e arenas de participação social (Bichir *et al.*, 2020; Franzese; Abrucio, 2013; Jaccoud, 2020; Lotta *et al.*, 2014; Silva *et al.*, 2023). Estudos recentes mostram que esse fortalecimento da coordenação nacional resultou na implementação subnacional de políticas nacionais, na construção de capacidades estatais subnacionais e na redução de desigualdades regionais no país (Arretche, 2012; Grin; Abrucio, 2019; Grin *et al.*, 2021). Além disso, a coordenação nacional influenciou fortemente a agenda governamental de estados e municípios e, portanto, as políticas implementadas por eles (Bichir, 2011; Lotta *et al.*, 2021; Lima-Silva; Loureiro, 2020).

No entanto, o fortalecimento da coordenação federativa variou entre as políticas públicas e, em algumas, houve avanços na regulamentação dos mecanismos e instrumentos de coordenação, mas pouco se avançou na sua institucionalização. Além dessas variações, há desafios relacionados aos jogos de empurra, lacunas, fragmentação e sobreposição de ações que impõem desafios à coordenação federativa (Segatto *et al.*, 2022). Ademais, apesar dos esforços de redução de desigualdades empreendidos na década de 1990 e nos anos 2000, ainda há uma grande diversidade nas políticas e nas capacidades estatais no nível subnacional, que têm implicações em resultados desiguais (Bichir *et al.*, 2020; Grin *et al.*, 2021).

Em diversas políticas públicas, a solução encontrada para enfrentar esses desafios envolveu a construção de sistemas únicos e nacionais de políticas públicas (Jaccoud, 2020; Silva *et al.*, 2023). Este artigo busca contribuir para a compreensão das mudanças nas dinâmicas federativas ao longo do tempo no país em diferentes políticas públicas, buscando avançar nas definições – características, desenhos e dinâmicas – dos sistemas únicos e nacionais de políticas públicas. A pesquisa se baseou na análise de 10 políticas públicas – assistência social, cultura, educação, habitação, igualdade racial, meio ambiente, recursos hídricos, saneamento, saúde e segurança pública –, escolhidas porque passaram por significativas mudanças na coordenação federativa nas últimas décadas.

Este estudo foi conduzido a partir de uma análise qualitativa e histórica de dados coletados em publicações sobre o tema, particularmente relevante nos casos mais analisados como a assistência social, a educação e a saúde, documentos, principalmente as regulamentações relacionadas à coordenação federativa em cada política, e entrevistas semiestruturadas com especialistas e gestores ligados às 10 políticas. As entrevistas tiveram como objetivo complementar os dados coletados nas publicações e documentos, como as características dos mecanismos e instrumentos de coordenação

federativa, as dinâmicas de funcionamento e os desafios relacionados a eles. No total, foram realizadas 10 entrevistas de cerca de uma hora, realizadas remotamente, que foram transcritas e anonimadas. A análise se baseou na identificação das principais mudanças na coordenação federativa que ocorreram ao longo do tempo nas políticas analisadas, nas características e dinâmicas de funcionamento dos mecanismos de instrumentos de coordenação federativa e nos avanços e desafios relacionados a suas características e dinâmicas de funcionamento.

Este estudo mostra que, apesar das semelhanças, há variações em quatro dimensões principais: (i) coordenação nacional, enquanto a assistência social e a saúde são políticas caracterizadas por maior coordenação nacional, a educação e a habitação são políticas com menor coordenação; (ii) arenas federativas, já que não há comissões intergestores bipartites e tripartites em todas as políticas e, quando há, seus desenhos e dinâmicas de funcionamento variam; (iii) papel dos estados como coordenadores regionais, assistindo técnica e financeiramente os municípios e/ou coordenando a oferta regionalizada da provisão de serviços públicos; e (iv) mecanismos e instrumentos que promovem transversalidade e intersectorialidade.

Este artigo está dividido em três partes, além desta Introdução. Na primeira, é realizada uma sistematização da literatura sobre a coordenação federativa no Brasil. Na segunda, são apresentados os processos de construção e as características principais dos sistemas a partir da sua divisão em três grupos: 1. sistemas de políticas públicas institucionalizados; 2. sistemas de políticas públicas parcialmente institucionalizados; 3. políticas públicas sem sistemas de políticas públicas, mas com coordenação federativa mais institucionalizada. Por fim, as considerações finais apresentam uma sistematização das semelhanças e diferenças entre eles.

1. COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL

A literatura sobre federalismo e políticas públicas tem uma forte preocupação com a coordenação federativa, já que o federalismo envolve a coexistência de autonomia decisória (*self rule*) e interdependência (*shared rule*) (Elazar, 1991). Essa característica se desdobra em diferentes contextos e dinâmicas institucionais: a autonomia decisória é assegurada a partir de competências para decidir sobre determinadas matérias e é garantida por meio de mecanismos de salvaguarda federativa, como representação subnacional na arena decisória nacional; e a interdependência envolve relações intergovernamentais, na medida em que múltiplos níveis são responsáveis por um mesmo território (Bednar, 2011), envolvendo necessariamente níveis que se inter-relacionam na formulação e implementação das políticas.

Os efeitos desses contextos e dinâmicas institucionais são discutidos pela literatura a partir de duas questões centrais. Em primeiro lugar, há um debate sobre as variações das políticas subnacionais em países federativos. Essas variações são esperadas, pois garantem a expressão das

diversidades que caracterizam as sociedades desses países e possibilitam a produção de inovações e “laboratórios de experiências” que são difundidas horizontal e verticalmente. No entanto, elas podem reforçar desigualdades de acesso e de qualidade entre regiões, colocando desafios para a garantia de direitos sociais e universais nesses países (Greer, 2006; Greer *et al.*, 2023; Obinger *et al.*, 2005).

Respondendo a isso, a literatura aponta que a coordenação nacional pode garantir padrões mínimos e reduzir desigualdades entre regiões por meio de mecanismos como a combinação de redistribuição de recursos e regulamentações nacionais (Banting, 2005, 2006; Greer, 2006; Greer *et al.*, 2023; Obinger *et al.*, 2005; Scharpf, 2011; Simeon, 2006; Watts, 2006). Esses mecanismos são comuns em diversos setores, como saúde e educação, em países federativos, mesmo em federações descentralizadas, como o Canadá, pois levam a uma maior uniformidade nos serviços públicos e equilibram diferentes capacidades de provisão de serviços públicos (Banting, 2005, 2006; Greer, 2006; Greer *et al.*, 2023; Obinger *et al.*, 2005; Scharpf, 2011; Simeon, 2006; Watts, 2006).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 adotou um modelo de federalismo que combina centralização decisória e fiscal à descentralização da provisão de políticas públicas, em que a oferta descentralizada das políticas públicas foi colocada como um mecanismo de garantia da oferta universal das políticas no território nacional. Esse modelo prevê que a União tem competências em quase todas as políticas públicas a partir de um papel de normatização e de assistência técnica e financeira a estados e municípios e que estados e, particularmente, municípios são os principais provedores das políticas públicas (Arretche, 2012), mas aumenta a interdependência em função do compartilhamento de competências na maioria das políticas (Jaccoud, 2020).

A previsão do papel de normatização e de assistência técnica e financeira da União permitiu que, a partir da década de 1990, houvesse um fortalecimento da coordenação nacional em diversas políticas a partir da adoção de diversos mecanismos de regulamentação e indução financeira (Arretche, 2012). Isso assegurou a expansão da oferta de serviços, a implementação subnacional de políticas nacionais, a construção de capacidades estatais subnacionais e a redução de desigualdades regionais no país (Arretche, 2012; Grin; Abrucio, 2019).

O Brasil não tem uma trajetória de arenas federativas institucionalizada ao longo do tempo. O Conselho de Articulação Federativa (CAF) apresentou limitações em relação à sua institucionalização e permanência ao longo do tempo e não contava com a representação dos estados. Em 2023, foi criado o Conselho da Federação, que conta com representação dos três entes federados (Grin; Abrucio, 2018). Apesar disso, algumas políticas públicas, como a saúde, adotaram arenas federativas na construção de seus sistemas únicos e nacionais de políticas públicas, como as Comissões Intergestores Tripartites (CIT) e Bipartites (CIB) (Franzese; Abrucio, 2013; Jaccoud, 2020).

É importante apontar que as relações intergovernamentais se manifestam por meio de uma variedade de arranjos institucionais e de mecanismos de coordenação e de cooperação, que podem ser mais verticais e horizontais, formais e informais. No caso brasileiro, destacam-se os consórcios e associações de municípios, os conselhos de secretários estaduais e municipais, os conselhos de prefeitos, os arranjos produtivos locais, os comitês de bacia hidrográfica, as coordenadorias ou agências metropolitanas e as regiões integradas de desenvolvimento (Abrucio *et al.*, 2010; Grin *et al.*, 2016).

A normatização nacional, a redistribuição de recursos (fundos e programas federais) e as arenas federativas constituem os pilares dos sistemas únicos e nacionais de políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS). Segundo Jaccoud (2020), outros mecanismos foram adotados, como sistemas de informação, monitoramento e controle, resultando em cinco mecanismos principais: 1) diretrizes e parâmetros nacionais; 2) redistribuição de recursos e *project-grants* (indução financeira para a implementação subnacional de programas federais); 3) sistemas de informação, de monitoramento e de avaliação; 4) fóruns federativos; e 5) arenas de participação social (Bichir *et al.*, 2020; Franzese; Abrucio, 2013; Jaccoud, 2020; Lotta *et al.*, 2014; Silva *et al.*, 2023).

A crença de êxito do SUS em relação à superação dos desafios de coordenação do modelo federativo brasileiro fez com que seu arranjo institucional, incluindo esses diferentes mecanismos e instrumentos de coordenação federativa, fosse adotado por outras políticas públicas. Alguns deles adotaram modelos similares ao SUS, como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e outros adotaram algumas de suas estruturas, como o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) (Lotta *et al.*, 2014; Silva *et al.*, 2023). Essa crença foi construída a partir de um processo de aprendizado institucional, influenciado por determinados atores e comunidades de políticas que tiveram um papel central em difundir a ideia dos sistemas em outras políticas. A difusão também foi fortemente influenciada pelos resultados dos sistemas, especialmente do SUS, relacionados à expansão na provisão de serviços e à construção de capacidades estatais subnacionais (Silva *et al.*, 2023).

No entanto, a institucionalização dos mecanismos de coordenação federativa variou entre as políticas. As características das políticas, particularmente sua trajetória anterior e as mudanças no nível nacional ao longo das últimas décadas, influenciaram o desenho dos sistemas e seu funcionamento (Silva *et al.*, 2023). Assim, permanecem desafios relacionados a jogos de empurra, lacunas, fragmentação e sobreposição de ações (Segatto *et al.*, 2022), às variações no papel dos estados como coordenadores regionais (Segatto *et al.*, 2023) e às heterogeneidades nas capacidades estatais de estados e municípios e no acesso e qualidade das políticas subnacionais (Bichir *et al.*, 2020; Grin; Abrucio, 2019; Grin *et al.*, 2021).

2. COORDENAÇÃO FEDERATIVA E SISTEMAS ÚNICOS E NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise dos dados coletados em documentos e entrevistas semiestruturadas foi baseada na identificação das principais características da coordenação federativa, de mecanismos e instrumentos de coordenação e de suas dinâmicas de funcionamento. A partir disso, eles foram divididos em três grupos: 1. sistemas únicos e nacionais de políticas públicas institucionalizados; 2. sistemas únicos e nacionais de políticas públicas parcialmente institucionalizados; 3. políticas públicas que avançaram na coordenação federativa, mas não estão organizadas em sistemas.

2.1 Sistemas únicos e nacionais de políticas públicas institucionalizados

A política de saúde sofreu enormes mudanças desde a década de 1980, quando foram iniciados os primeiros processos de descentralização e universalização. A partir das determinações constitucionais, houve a construção do SUS com uma forte coordenação nacional a partir dos seguintes mecanismos: parâmetros e diretrizes nacionais, redistribuição de recursos, arenas federativas e de participação social e sistemas de informação, avaliação e monitoramento.

As mudanças na política de saúde são divididas pela literatura em quatro momentos (Viana *et al.*, 2008). O primeiro momento refere-se à descentralização promovida nos anos 1980 com o objetivo de universalizar o acesso à saúde por meio das Ações Integradas de Saúde (AIS) e do Sistema Simplificado e Descentralizado de Saúde (SUDS). Antes da aprovação da Constituição de 1988, essa política era altamente centralizada em três agências, sendo uma delas (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, INAMPS) responsável pelos contratos com estados e municípios e organizações privadas para a prestação do serviço. Essa trajetória foi alterada com a Constituição de 1988 que, influenciada pelo movimento sanitário, consolidou a descentralização e a universalização da saúde. É importante apontar que a descentralização foi entendida, nesse contexto, como central para atender às demandas locais e promover maior participação social (Arretche, 1996) e, para o movimento sanitário, como um mecanismo para expandir a cobertura dos serviços de saúde a partir de uma oferta pública e estatal (Segatto; Béland, 2019). A provisão da política foi descentralizada para estados e municípios que ofertam os serviços de saúde por meio de rede própria e da contratualização com entidades privadas e filantrópicas.

Ainda que a Constituição tenha descentralizado a provisão, manteve o governo federal como principal decisor da política, caracterizando-a como uma política altamente centralizada (Arretche, 2012). Também determinou comando único, integralidade, participação social, rede

regionalizada e hierarquizada (por níveis de atenção), e um gasto mínimo para a União de 15% que moldaram o SUS ao longo do tempo.

A década de 1990 foi marcada por mudanças que deram centralidade aos municípios na provisão dos serviços de saúde (Trevisan; Junqueira, 2007; Viana *et al.*, 2008). A Lei Orgânica de Saúde de 1990 reforçou a centralização decisória, mas delegou aos estados a provisão de serviços de alta complexidade, a coordenação e a complementação de serviços municipais e a coordenação regional da política por meio de assistência financeira e técnica a municípios. Além disso, criou o Conselho Nacional de Saúde, a CIT e as CIB.

A combinação entre estratégias nacionais, programas federais e recursos por meio das NOB de 1991, de 1992 e de 1993 induziu a implementação de uma agenda nacional e a ampliação da oferta de serviços pelos municípios. Também houve indução para a criação de fundos, conselhos e planos de saúde nos estados e municípios. No entanto, apenas 22% dos municípios aderiram, já que essas mudanças foram chamadas de “descentralização tutelada”, pois restringiram a autonomia local na decisão sobre o gasto desses recursos e foram resultado de pouca negociação e pactuação com governos subnacionais (Viana *et al.*, 2008).

O processo de municipalização da provisão de serviços de saúde, especialmente de atenção primária, continuou na segunda metade da década de 1990. Entendida pela literatura como uma nova fase chamada de “recentralização” por ter sido resultado de decisões unilaterais do governo federal (Viana *et al.*, 2008). Em 1996, já durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, uma nova NOB criou o Piso de Atenção Básica (PAB), fixo e variável, uma fórmula per capita que induziu os municípios a implementarem o Programa de Saúde da Família, reforçando o atendimento primário à saúde. É importante destacar que, nesse contexto, houve um fortalecimento da CIT e foram determinados gastos mínimos em saúde para estados e municípios (12% e 15% respectivamente) (Lei nº 141/2012/2000).

Outras mudanças importantes envolveram, em primeiro lugar, a criação de três modalidades distintas de oferta de serviços, que consideram a capacidade administrativa dos municípios e orientam repasses federais diferenciados de recursos para cada uma das modalidades, proporcionalmente aos serviços assumidos. Em segundo lugar, a aprovação das NOAS 01/2001 e 02/2002 marcou o início do processo de regionalização, pois introduziram instrumentos de planejamento regional. Esse processo foi efetivamente implementado a partir de 2006, quando foi lançado o Pacto Pela Saúde. O Pacto buscou reverter um processo de grande heterogeneidade da provisão dos serviços de saúde no país, fortalecendo os estados e as instâncias regionais como coordenadores da política de saúde localmente. Nesse contexto, houve o fortalecimento das CIB, que passaram a compor a Lei Orgânica de Saúde em 2011, e a criação de mecanismos de planejamento regional, incluindo as comissões intergestoras regionais (CIR), que são responsáveis

pelo planejamento regional e por assegurar a coordenação e a integralidade dos serviços no território.

O SUAS foi fortemente influenciado pelo SUS. No entanto, sua trajetória de construção foi distinta, já que a Constituição de 1988 apenas reconheceu a assistência social como um direito social. Além disso, ainda que a noção de sistema já tenha sido prevista na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8742/1993), o Sistema somente foi criado em 2005 e regulamentado em 2011.

As primeiras políticas nacionais de assistência social foram desenvolvidas durante o Governo do Fernando Henrique Cardoso, principalmente por meio de parcerias com organizações não governamentais, como o Programa Comunidade Solidária (Draibe, 2003). Nesse contexto, a primeira NOB instituiu a Política Nacional de Assistência Social em 1997 e determinou que os estados e os municípios deveriam constituir seus conselhos, fundos e planos e, em 1998, outra NOB determinou a criação da CIT e das CIB.

Durante o Governo Lula, os programas de transferência de renda foram unificados e ampliados com a criação do Programa Bolsa Família (PBF) em 2003. Os municípios são centrais na implementação do Programa, porque são responsáveis por cadastrar e monitorar os beneficiários do programa, o que é feito por meio do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), criado em 2001. O CadÚnico se tornou um importante instrumento para a implementação do Programa em nível municipal. Além dele, as condicionalidades de saúde e educação são importantes instrumentos de promoção da intersectorialidade na política e o IGD que consiste em um indicador de qualidade, ou seja, um incentivo financeiro aos entes que conseguirem melhorar seus serviços socioassistenciais (Bichir; Gutierrez, 2019; Jaccoud *et al.*, 2017).

Com a criação do SUAS, houve a definição clara das responsabilidades dos entes. O governo federal é responsável por aprovar diretrizes e normas nacionais, financiar, monitorar e avaliar os programas definidos nacionalmente, bem como definir estratégias de capacitação em nível subnacional. Os governos municipais são responsáveis pela prestação de serviços, o que pode se dar em diferentes modalidades de oferta. Os estados são responsáveis pela coordenação regional, pela assistência financeira e técnica aos municípios e pela prestação de serviços de maior complexidade. Não há uma definição de gastos mínimos, mas as transferências regulares e automáticas para os governos subnacionais funcionaram como um mecanismo de expansão dos serviços no território (Jaccoud *et al.*, 2017).

Na regulamentação nacional do SUAS, houve a previsão de conferências nacionais, estaduais e municipais a cada quatro anos, a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Fundo Nacional de Assistência Social e a indução de conselhos, fundos e planos estaduais e municipais.

2.2 Sistemas únicos e nacionais de políticas públicas parcialmente institucionalizados

Os sistemas únicos e nacionais de políticas públicas parcialmente institucionalizados incluem o Sistema Nacional de Meio Ambiente, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, o Sistema Nacional de Cultura, o Sistema Único de Segurança Pública, o Sistema Nacional de Igualdade Racial e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

O Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) foi previsto em 1981, que definiu a Política Nacional de Meio Ambiente, mas só foi regulamentado em 1990 (Decreto nº 99.274). O sistema deu clareza às responsabilidades de cada ente, sendo a União, por meio do Ministério do Meio Ambiente e, nos últimos anos, pelo Ministério do Clima, responsáveis pela coordenação nacional da política e órgãos federais, estaduais e municipais por sua implementação. Também determinou a criação dos conselhos nacional, estaduais e municipais, as conferências, planos de ação e sistemas de licenciamento ambiental e comissões bipartite e tripartite.

O Sisnama foi criado para integrar aspectos políticos, sociais, científicos, naturais e técnicos, incorporando esses elementos de maneira abrangente e interdependente na gestão ambiental (Castro, 2018). Está incluída em sua composição um órgão superior, com o Conselho de Governo; um órgão consultivo e deliberativo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); um órgão central, a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR); dois órgãos executores, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes); órgãos seccionais, aqueles estaduais que envolvam questões de controle ou qualidade ambiental e de execução de programas; e os órgãos locais, entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNRH) tem previsão constitucional, mas seus princípios e desenho institucional foram determinados pela Lei nº 9433 em 1997, chamada Lei das Águas. O SNRH buscava aumentar a coordenação nacional para coordenar as ações fragmentadas que estavam dispersas em várias áreas, como energia, saneamento e meio ambiente, e heterogêneas entre os governos subnacionais, particularmente os governos estaduais que historicamente foram centrais nessa política. O sistema também foi capaz de aumentar o papel dos municípios e da sociedade civil a partir da incorporação dos comitês de bacia hidrográfica, dos conselhos nacional e estaduais e dos planos nacional e estaduais em sua estrutura (Abers; Jorge, 2005; Abrucio; Oliveira, 2017).

A União é responsável pela gestão das bacias quando o domínio for federal (bacias que passam por dois estados e bacias transfronteiriças) e a Agência Nacional de Águas (ANA), criada em 2000 e financiada por uma fração do que é arrecadado pelo setor elétrico, é responsável

pela coordenação da Política Nacional de Recursos Hídricos e, a partir de 2020, regulação dos serviços de saneamento básico. No entanto, a coordenação nacional ainda é frágil. Os estados são responsáveis pela gestão da bacia quando o domínio é estadual, incluindo a outorga do direito de uso, cobrança do uso da água e licenças, e pela fiscalização. Os municípios não têm um papel central nessa política, mas, em alguns casos, são responsáveis pelo saneamento básico, conservação do solo e do meio ambiente e ordenamento do uso do solo.

Há ainda a Comissão Tripartite Nacional (Ministério, Ibama e ICMBio, Abema e ANAMMA) e Comissões Tripartites Estaduais e Bipartite do Distrito Federal (Ibama e ICMBio, secretarias estaduais e órgão executor e ANAMMA). No entanto, os entrevistados apontam que há uma grande fragilidade na criação das Comissões Tripartites Estaduais e Bipartite do Distrito Federal.

Em relação ao financiamento, além da parcela da compensação financeira do setor elétrico, o Sistema permitiu a outorga de direito de uso dos recursos hídricos, cobrança do uso da água e criação de fundos próprios. No entanto, a execução do plano de recursos hídricos definido pelos consórcios e o funcionamento das agências de água, ligadas aos comitês, dependem da cobrança do uso da água, que não é feita na maioria do país. Há instrumentos importantes de monitoramento da política, como sistema de hidrometria relacionada à oferta de água (medição dos rios, das chuvas e dos aquíferos), gerenciamento pela ANA.

Na cultura, a discussão sobre o sistema nacional existe desde a década de 1960 e foi prevista pela Constituição Federal de 1988, mas o Sistema Nacional de Cultura foi regulamentado somente em 2024 (Lei nº 14.835). A adesão de estados e municípios ao Sistema Nacional de Cultura aconteceu de maneira voluntária. O primeiro passo no processo foi a assinatura de protocolos de intenção, que definiu as condições essenciais para a formação do sistema. Dessa forma, o Sistema Nacional de Cultura ficou composto por:

I – órgãos gestores da cultura; II – conselhos de política cultural; III – conferências de cultura; IV – comissões intergestores; V – planos de cultura; VI – sistemas de financiamento à cultura; VII – sistemas de informações e indicadores culturais; VIII – programas de formação na área da cultura; IX – sistemas setoriais de cultura (Brasil, 2024).

O Sistema Nacional de Cultura prevê subsistemas/sistemas setoriais, tem como importantes instrumentos de normatização nacional o Plano Nacional de Cultura e as leis de incentivo à cultura, mas seu financiamento é restrito às leis de fomento, como a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura, e aos orçamentos próprios dos equipamentos federais, estaduais e municipais. Destaca-se que a coordenação nacional sofreu diversas discontinuidades nos últimos anos em função da extinção do Ministério e mudanças na política.

No Sistema Nacional de Cultura, não há arenas de pactuação, mas há fóruns de secretarias estaduais e municipais e há arenas de participação social, incluindo conselhos nacional, estaduais e municipais. Em relação aos instrumentos, além dos planos, há desafios na implementação dos

sistemas de informação, que efetivamente potencializam a coordenação. Há pesquisas realizadas pelo IBGE e sistemas dos subsistemas/sistemas setoriais, como os de museus e do audiovisual, mas não permitem o monitoramento da política.

Na segurança pública, houve um fortalecimento da coordenação nacional com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública e, posteriormente, a aprovação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social em 2018 (Lei nº 13.675).

A proposta de criação do SUSP vinha sendo discutida desde 2002 e, embora o projeto aprovado difira bastante da versão original, encaminhada quinze anos antes, o ponto central permaneceu: aumentar a capacidade de coordenação e governança do Governo Federal. A proposta também teve como meta aumentar o cofinanciamento da União nas políticas de segurança, uma vez que os estados têm suas despesas majoritariamente comprometidas com pessoal ativo e inativo (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019).

Além disso, houve uma definição mais clara das responsabilidades de cada ente federado – a União coube a coordenação da política e as polícias penal, rodoviária e ferroviária, aos estados, as polícias civil, militar e penal, e aos municípios, a guardas municipais – e elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Em relação ao financiamento da política, os estados são os que mais gastam com a política, mas há uma grande variação entre eles no que se refere ao percentual do orçamento destinado a essa política. Nacionalmente, a política conta com transferências ligadas a programas específicos por meio de convênios e transferências a fundos, sendo o mais relevante o Fundo Nacional de Segurança Pública. Há receitas garantidas com uma porcentagem dos recursos arrecadados nas loterias e um conselho gestor do Fundo (Lei nº 13.756). Transferências fundo a fundo foram vetadas pela Presidência, pois tornaria as despesas com segurança pública obrigatórias (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019). No entanto, as transferências não são suficientes para induzir os estados a seguirem determinadas diretrizes nacionais.

Também não há arenas de pactuação federativas, mas há os Gabinetes de Gestão Integrada e há as arenas de participação social, como os conselhos nacional, estaduais e municipais. Em relação aos instrumentos, há a previsão do Sistema Nacional de Informações e de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social, mas que enfrenta desafios para sua implementação.

Na política de habitação, a Política Nacional de Habitação foi criada em 2004 e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo e o conselho gestor em 2005. O sistema conta com financiamento proveniente de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e de programas federais, que foram descontinuados nos últimos anos, o que foi importante para induzir os municípios a criarem fundos, conselhos e políticas municipais e

planos diretores. Não há arenas federativas, mas há o Conselho Nacional das Cidades, que foi extinto durante o governo Bolsonaro e restaurado em 2023, e os conselhos no nível subnacional.

O SNHIS foi concebido como uma política habitacional coordenada, estruturada com base na participação social e na colaboração entre os diferentes níveis de governo. No entanto, a iniciativa acabou perdendo força devido a desafios políticos e dificuldades em sua execução. Em 2009, como medida para enfrentar a crise econômica global, o governo implementou o Programa Minha Casa, Minha Vida, destinado a fomentar a construção de moradias e estimular o setor da construção civil. O Programa Minha Casa, Minha Vida adotou uma abordagem centrada nos mecanismos de mercado, desviando o foco das prioridades de reforma urbana e participação social que caracterizavam o SNHIS (Ferreira *et al.*, 2019).

Por fim, o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) foi criado em 2010 com a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial e foi regulamentado em 2013. O sistema inclui a Política Nacional de Igualdade Racial, o Plano Nacional de Igualdade Racial (Planapir), o Conselho da Igualdade Racial e o Fórum Intergovernamental de Gestores da Promoção da Igualdade Racial. Prevê a criação de órgãos locais e conselhos de participação social nos governos subnacionais a partir da adesão ao Sistema a partir de diferentes modalidades de gestão, a Rede Sinapir e o Censo Sinapir como instrumento de informação.

Existem três tipos de modalidade de gestão do Sinapir: básica, intermediária e plena. A principal diferenciação entre as modalidades é a classificação dos órgãos executivos de promoção da igualdade racial. Para a modalidade básica, o órgão é uma Unidade Administrativa, em que a Lei Orçamentária Anual (LOA) do ente federado não o concede, dependendo de recursos de outros órgãos para realizar ações. Na modalidade intermediária, o órgão é uma Unidade Orçamentária, que possui dotação na LOA para executar seus programas. Para estar na modalidade plena, o órgão deve ser uma Unidade Gestora, o que significa que o órgão, além de possuir os recursos definidos na LOA, tem sua própria capacidade de os alocar e gerir (SEPPIR, 2015).

Até o ano de 2022, aderiram ao Sinapir 25 estados, estando apenas a Bahia na modalidade de gestão plena. Entre os municípios brasileiros, 188 aderiram ao Sistema, e desses, apenas 12 estão em gestão plena (MDH, 2022).

Apesar de os entes que aderem ao Sinapir precisarem assegurar em seus orçamentos os recursos para implementação de políticas de igualdade racial, de acordo com o mecanismo de financiamento do Sinapir, as “políticas de promoção da igualdade racial e de enfrentamento ao racismo pactuadas no âmbito do Sistema serão cofinanciadas pela União e os Estados, Distrito Federal e Municípios que aderirem” (Brasil, 2013). Em âmbito federal, os recursos do Sinapir são oriundos do orçamento da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), das ações orçamentárias da LOA e de doações voluntárias. Para receberem recursos da SEPPIR por meio de chamamentos públicos, os entes que aderem ao Sinapir são priorizados da seguinte forma:

Gestão Plena – somatório da pontuação (prevista no edital), multiplicado por 3;
Gestão Intermediária – somatório da pontuação obtida (prevista no edital), multiplicado por 2;
Gestão Básica – somatório da pontuação obtida (prevista no edital), multiplicado por 1,5 (SEPPPIR, 2015).

2.3 Políticas públicas com coordenação federativa forte sem sistemas

A política de educação foi marcada por um fortalecimento da coordenação federativa sem a construção de um sistema nacional, o que ocorreu apenas em 2025 com a aprovação do Sistema Nacional de Educação (SNE). Na Educação, a Constituição Federal de 1988 reforçou essa trajetória descentralizada, mas determinou uma maior coordenação nacional com diretrizes nacionais e assistência técnica e financeira a estados e municípios e um “regime de colaboração” entre os entes. No entanto, somente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso é que mudanças importantes foram promovidas nacionalmente, como a aprovação de mecanismos de redistribuição de recursos (Fundef) e de diretrizes nacionais (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB, e Diretrizes Curriculares Nacionais, DCNs) e o fortalecimento de sistemas de avaliação e informação (Censo Escolar e Sistema de Avaliação da Educação Básica, Saeb).

A coordenação nacional continuou a ser fortalecida com a expansão da redistribuição de recursos (Fundeb e Novo Fundeb) e do sistema de avaliação (com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Ideb, Prova Brasil e Avaliação Nacional da Alfabetização, ANA) e a aprovação de diretrizes nacionais (como a Lei do Piso Nacional). Algumas mudanças nacionais foram centrais para aumentar as capacidades de estados e municípios, já que algumas transferências exigiram a existência de órgãos próprios, conselhos, conferências e planos estaduais e municipais de Educação.

Não houve criação de arenas federativas, que serão criadas a partir da aprovação do SNE. Ainda que haja comissões relacionadas a programas federais específicos, a única arena existente é aquela que define os valores do Fundeb, criada pela lei que instituiu o próprio fundo. Também não houve nenhum processo nacional de regionalização, ainda que a legislação nacional tenha determinado o “regime de colaboração”, o que produziu uma heterogeneidade grande no que se refere ao relacionamento entre estados e municípios em todo o país. Houve uma difusão horizontal mais recente de instrumentos que envolvem a cooperação entre estados e municípios e a coordenação estadual a partir da experiência do Ceará e a indução desses instrumentos por meio do Novo Fundeb (ICMS Educacional) e do programa nacional Compromisso Criança Alfabetizada.

O saneamento também é marcado por mecanismos de coordenação federativa similares àqueles presentes nos sistemas, ainda não tenha havido a construção de um sistema. Houve o

aumento da coordenação nacional a partir da aprovação de diretrizes nacionais (Lei n. 11.445/07, Lei nº 12.305/10 e Lei nº 14.026/20) e do Plano Nacional de Saneamento e a criação da Secretaria Nacional de Saneamento (2003). Elas preveem uma maior coordenação nacional, sendo a ANA o órgão regulatório do setor, um Comitê Interministerial, o Conselho das Cidades e conselhos estaduais e municipais e câmaras técnicas no nível estadual. Em relação aos instrumentos, há o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SINS), que coleta informações sobre o saneamento básico no país, ainda que não permita o monitoramento da política, segundo relatado por uma entrevistada.

Houve uma indução à regionalização pelos estados com adesão dos municípios, o que pode envolver consórcios regionais. Os estados são responsáveis por instituir uma microrregião ou região metropolitana compulsória ou com adesão voluntária dos municípios, que envolva definição de atribuições, planejamento, gestão e participação social.

3. ANÁLISE COMPARADA DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA EM 10 POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

A análise das 10 políticas mostra que o SUS, ainda que não tenha sido o primeiro sistema a ser previsto, foi o primeiro a ser efetivamente construído e influenciou a trajetória da coordenação federativa de outras políticas. Em função de seus resultados, suas características principais foram difundidas para outras políticas, que adotaram mecanismos e instrumentos de coordenação federativa semelhantes, incluindo mecanismos de redistribuição de recursos e arenas federativas e instrumentos informacionais (sistemas de informação e monitoramento). Também é importante destacar que há diferentes subsistemas que coexistem nas políticas analisadas. Ainda que eles não tenham sido analisados, os entrevistados apontam que há desafios relacionados a sua articulação e coordenação com os sistemas analisados.

Apesar das semelhanças entre os sistemas, a análise das políticas mostra que há importantes variações entre elas. Em primeiro lugar, elas variam no grau de coordenação nacional, influenciado pelo papel da União e pelas atribuições dos órgãos federais ao longo do tempo. Há políticas que têm trajetórias mais centralizadas, com maior papel da União como coordenadora nacional, como a saúde, do que outras, como a educação e a segurança pública. Os sistemas, em alguns casos, constituíram-se como estratégias para fortalecer a coordenação nacional na política, como ocorreu no caso do SUSP. Além disso, a coordenação nacional é fortemente influenciada pelos mecanismos de indução existentes, já que poucas políticas contam com repasses fundo a fundo estáveis ao longo do tempo. Os entrevistados apontam que, em algumas políticas, os mecanismos financeiros foram descontinuados e, em outras, são frágeis, porque se baseiam em convênios ou programas federais específicos. Esse é o caso do SNHIS, que se baseou fortemente nos Programas

PAC Urbanização de Favelas e Minha Casa Minha Vida, mas não se constituiu como um Sistema que orienta a política, mas dependente desses Programas.

Em segundo lugar, variam na existência e no funcionamento das arenas federativas. Na maioria dos sistemas analisados, elas não estão presentes (segurança pública, cultura, educação, habitação, igualdade racial e saneamento) ou enfrentam desafios em sua implementação (meio ambiente e recursos hídricos). Apenas na assistência social e na saúde, elas efetivamente fazem parte do processo decisório das políticas nacional e regionais. Destaca-se que algumas políticas, como a educação, criaram espaços de consulta a diferentes atores, como especialistas e representantes de governos. No entanto, esses espaços não funcionam como a CIT e as CIB, em que há um compromisso formal e institucionalizado com a pactuação, incluindo a garantia da representação de estados e municípios e a tomada de decisão por consenso. Assim, a análise mostra que é pouco comum que as decisões nacionais resultem da pactuação entre os três níveis de governo em espaços institucionalizados e permanentes.

Em terceiro lugar, o papel dos governos subnacionais, particularmente dos estados, varia entre elas. Enquanto os municípios adquiriram centralidade na prestação dos serviços em todas as políticas analisadas a partir das determinações da Constituição Federal de 1988 e de mudanças que municipalizaram a oferta de serviços a partir da década de 1990, os estados variam tanto no que se refere ao seu papel como executores de políticas como coordenadores regionais. Em algumas políticas, os estados têm maior centralidade na prestação dos serviços, como na educação e segurança pública, e, em outras, como na assistência social, um papel mais frágil. No que se refere à execução, destaca-se que, nos casos da segurança pública e do saneamento, há uma predominância dos estados em relação aos municípios, mesmo quando eles estão envolvidos em sua implementação. Além disso, muitos sistemas determinaram um papel de coordenação regional aos estados, como na saúde, mas ainda há uma grande variação em relação ao formato e dinâmica dessa coordenação.

Por fim, as políticas variam na existência e no papel dos instrumentos informacionais. Muitas das políticas analisadas não possuem sistemas de informação, monitoramento e avaliação e, quando eles existem, não são capazes de subsidiar o monitoramento das políticas, bem como produzir indicadores que promovam a transversalidade e a intersetorialidade. Destaca-se que apenas mapeamos as condicionalidades como mecanismos que promovem a intersetorialidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das 10 políticas reforça o argumento amplamente discutido pela literatura brasileira de que houve um fortalecimento da coordenação federativa no país, sendo resultado do desenho determinado pela Constituição Federal de 1988 e das mudanças nas dinâmicas federativas a partir

da década de 1990. No entanto, a análise realizada traz contribuições ao explorar as variações e diferenças entre as políticas.

As políticas analisadas diferenciam-se quanto ao grau e às formas de coordenação federativa, o que se expressa em quatro dimensões principais: (i) no grau de coordenação nacional; (ii) nas arenas federativas; (iii) no papel dos estados como executores e coordenadores regionais; e (iv) nos instrumentos informacionais, especialmente naqueles destinados a promover a transversalidade e a intersetorialidade das ações governamentais. As variações encontradas colocam desafios à efetividade da lógica sistêmica, característica central dos sistemas nacionais de políticas públicas, e, portanto, dos resultados dos próprios mecanismos e instrumentos existentes.

Estudos futuros são necessários para avançar na discussão sobre as formas de promoção de transversalidade, intersetorialidade e territorialidade na coordenação federativa, particularmente em políticas como a assistência social e a igualdade racial. Também são necessários estudos que analisem em maior profundidade os sistemas e a coordenação federativa em contextos de crises. Avançamos em estudos sobre o tema no contexto da pandemia de Covid-19, no entanto, ainda são escassos os estudos sobre outros contextos de crises, como a crise climática.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente & sociedade*, 8, 99–124, 2005.
- ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**, p. 21–48. Annablume, 2010.
- ABRUCIO, F. L.; OLIVEIRA, V. E. D. **Governança do Sistema Nacional de Recursos Hídricos: a visão dos atores**. Campo de Publica em Ação: Coletânea em Teoria e Gestão de Políticas Públicas, 158–176, 2017.
- AGRANOFF, R. **Collaborating to manage: A primer for the public sector**. Georgetown University Press, 2012.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(31), 44–66, 1996.
- BANTING, K. Canada: nation-building in a federal welfare state. In: Obinger, H.; Leibfried, S.; Castles, F. G. (Eds.). **Federalism and the welfare state: new world and European experiences**, p. 89–137. Cambridge University Press, 2005.
- BANTING, K. Social citizenship and federalism: is a federal welfare state a contradiction in terms? In: S. L. Greer (Ed.). **Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies**, p. 44–66. Palgrave Macmillan, 2006.
- BEDNAR, J. The political science of federalism. *Annual Review of Law and Social Science*, 7(1), 269–288, 2011.

- BEHNKE, N.; MUELLER, S. The purpose of intergovernmental councils: a framework for analysis and comparison. **Regional & Federal Studies**, 27(5), 1–21, 2017.
- BICHIR, R. M. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. 2011.
- BICHIR, R. M.; GUTIERRES, K. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. In: Arretche, M.; Marques, E. *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*, p. 186–214. Editora Unesp, 2019.
- BICHIR, R.; SIMONI, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 35(102), e3510207, 2020.
- BOLLEYER, N. Federal dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: how substates' internal organization affects intergovernmental relations. **Publius: The Journal of Federalism**, 36(4), 471–502, 2006.
- BRASIL. Decreto nº 8.136. 2013.
- BRASIL. Lei nº 14.835. 2024.
- DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo social**, 15, 63–101, 2003.
- ELAZAR, D. J. Federalism vs. decentralization: the drift from authenticity. In: KINCAID, J. (Ed.). **Federalism** (vol. II, p. 79–88). SAGE Publications, 2011.
- FERREIRA, G. G.; CALMON, P.; FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V. G. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 11, e20180012, 2019.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **O novo Sistema Único de Segurança Pública: questões sobre o financiamento da segurança pública**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2019.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: **Federalismo e políticas públicas no Brasil**, p. 361–386. 2013.
- GREER, S. L. (ed.). **Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western Democracies**. Palgrave MacMillan, 2006.
- GREER, S. L.; BÉLAND, D.; LECOURS, A.; DUBIN, K. **Putting federalism in its place: the territorial politics of social policy revisited**. University of Michigan Press, 2023.
- GRIN, E.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, 70, 93–126, (2019)..
- GRIN, E. J.; SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. El asociativismo intermunicipal en Brasil. In: **El asociativismo intermunicipal en América Latina**, p. 66. 2016.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. O Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 33(97), e339703, 2018.
- GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Editora UFRGS, 2021.
- JACCOUD, L. D. B. O. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Ipea, 2020.

- JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos estudos CEBRAP**, 36, 37–53, 2017.
- LIMA-SILVA, F.; LOUREIRO, M. R. Beyond local (in)capacity: analyzing the implementation of a federally induced urban policy in Brazil. **Revista do Serviço Público**, 71(b), 116–143, 2020.
- LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. **A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, 19(64), 1–17, 2014.
- LOTTA, G. S.; BAUER, M.; JOBIM, R.; MERCHÁN, C. R. Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 55(2), 395–413, 2021.
- MDH. Entes federados participantes do Sinapir. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas/sinapir>>. Acesso em: 6 de nov de 2024.
- MUELLER, S. **Why centralisation?** A comparative analysis of the Swiss cantons. Doctoral dissertation, University of Kent, 2012. Disponível em: <http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.595831>
- MUELLER, S. Shared rule in federal political systems: conceptual lessons from subnational Switzerland. **Publius: The Journal of Federalism**, 44(1), 82–108, 2014.
- OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (orgs). **Federalism and the welfare state: New World and European experiences**. Cambridge University, 2005.
- PALOTTI, P. L. D. M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: As comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, 57, 399–441, 2014.
- SCHARPF, F. W. The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. In: KINCAID, J. (Ed.). **Federalism**, v. II, p. 333–376, SAGE Publications, 2011.
- SCHNABEL, J. Committed to coordination? Intergovernmental councils as a federal safeguard. **Swiss Political Science Review**, 23(2), 191–206, 2017.
- SCHNABEL, J. **Managing interdependencies in federal systems: intergovernmental councils and the making of public policy**. Springer International Publishing, 2020.
- SCHNABEL, J.; MUELLER, S. Vertical influence or horizontal coordination? The purpose of intergovernmental councils in Switzerland. **Regional & Federal Studies**, 27(5), 1–24, 2017.
- SEGATTO, C. I.; BÉLAND, D. Federalism and decision making in health care: the influence of subnational governments in Brazil. **Policy Studies**, 1–19, 2019.
- SEGATTO, C. I.; SANTOS, F. B. P. D.; BICHIR, R. M.; MORANDI, E. L. Inequalities and the COVID-19 pandemic in Brazil: analyzing un-coordinated responses in social assistance and education. **Policy and Society**, 41(2), 306–320, 2022.
- SEGATTO, C. I.; LIMA-SILVA, F.; DA SILVA, A. L. N. Diferentes padrões de coordenação estadual: os fatores explicativos da atuação coordenadora nos estados brasileiros. **Revista Agenda Política**, 11(2), 15–34, 2023.
- SEPPIR. SINAPIR – Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial: o que é e como aderir. 2015.
- SILVA, A. L. N.; SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L.; MACHADO, G. S. Criação, difusão e aprendizados dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas: os caminhos heterogêneos do SNRH, SUAS e SUSP. **Administração Pública e Gestão Social**, 15(1), 1–18, 2023.

SIMEON, R. Federalism and social justice: thinking through the tangle. In: Greer, S. L. (Ed.). **Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies**, p. 18–43. Palgrave Macmillan, 2006.

TREVISAN, L. N.; JUNQUEIRA, L. A. P. Construindo o “Pacto de Gestão” no SUS: da descentralização tutelada à gestão em rede. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(4), 893–902, 2007.

VIANA, A. L. D. Á.; IBANEZ, N.; ELIAS, P. E. M.; LIMA, L. D. DE; ALBUQUERQUE, M. V. DE; IOZZI, F. L. Novas perspectiva da regionalização da saúde. **São Paulo em Perspectiva**, 22(1), 92–106, 2008.

WATTS, R. L. Origins of cooperative and competitive federalism. In: Greer, S. L. (Ed.). **Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies**, p. 201–223. Palgrave Macmillan, 2006.

NOTAS

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: Catarina Segatto, Gabriela Lotta e Elissa Marques

Coleta de dados: Catarina Segatto, Gabriela Lotta e Elissa Marques

Discussão dos resultados: Catarina Segatto, Gabriela Lotta e Elissa Marques

Revisão e aprovação: Catarina Segatto, Gabriela Lotta e Elissa Marques

AUTOR CORRESPONDENTE

Catarina Segatto - catarina.segatto@gmail.com

FINANCIAMENTO

Elissa Marques agradece ao apoio da ENAP.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica

CONFLITO DE INTERESSES

As pessoas autoras declaram não haver interesses conflitantes.


DISPONIBILIDADE DE DADOS DE PESQUISA E OUTROS MATERIAIS


Não se aplica


PUBLISHER

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da Enap.

EDITORES

Editor-Chefe: Alexandre de Ávila Gomide  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF – Brasil)

Editor-adjunto: Rafael Rocha Viana  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

Editora: Mila Lopes Mesquita  (Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, Brasil)

HISTÓRICO

Submetido: 15/fev/2025 | Aceito: 20/fev/2026 | Publicado: 30/mar/2026

AGRADECIMENTOS

Aos avaliadores, à equipe da RSP e ao Grupo de Trabalho do Sistema Nacional de Direitos Humanos.

LICENÇA DE USO

Copyright (c) 2026. Catarina Ianni Segatto, Gabriela Spanghero Lotta, Elissa Emily Andrada Marques. As autoras mantêm os direitos autorais e concedem à Revista do Serviço Público (RSP) o direito de primeira publicação, com o trabalho licenciado sob a Licença *Creative Commons* Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional. (CC BY-NC 4.0). Os artigos são de acesso aberto e uso gratuito.

