

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: NOTAS SOBRE OS DOMÍNIOS DE POLÍTICA E SUAS PARTICULARIDADES COMO VARIÁVEL INDEPENDENTE

José Geraldo Leandro GONTIJO¹

■ **RESUMO:** Reconhecendo a plausibilidade dos aspectos/fatores que, de acordo com a literatura pertinente, exercem influência sobre a modelagem das relações intergovernamentais, a proposta desse artigo é dar mais um passo na desagregação do emaranhado de fatores que se pretendem economicamente capazes de explicar as configurações das relações estabelecidas entre os entes ou instâncias governamentais no interior das distintas nacionalidades. O argumento central apresentado é de que além dos fatores clássicos identificados pela literatura – demográfico, geográfico, sociocultural, histórico, político-constitucional (concentração e dispersão do poder) e conjuntural (contextos nacional e internacional) – os distintos domínios de políticas públicas e seus respectivos subsistemas políticos, com atores, ideias e instituições historicamente constituídos, também devem ser considerados. O artigo parte do pressuposto que os fatores mais comumente identificados impactam: (a) nas relações intergovernamentais, de maneira geral, e (b) no âmbito específico de cada política pública. Contudo, sugere, também, (c) que a configuração institucional e a dinâmica política interna dos domínios/setores podem, em um *two-way movement*, alterar a configuração das relações intergovernamentais no interior dos países, seja a partir de constrangimentos, seja por intermédio de indicações oriundas de um processo de aprendizagem.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Relações intergovernamentais. Fatores/variáveis explicativas. Políticas públicas.

¹ UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais. Professor do Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte – MG – Brasil. 31270-901. josegleandro@ig.com.br.

Introdução

Conforme argumentou Wright (1974), o campo de estudos das relações intergovernamentais, embora fortemente influenciado e, de certa forma – até um dado momento da produção acadêmica – resumido/encerrado na literatura que aborda o tema do federalismo, definitivamente não se restringe a tal conceito; tratando-se, na verdade, de uma problemática mais ampla cujos modelos explicativos devem considerar uma série de variáveis entre as quais figuram os sistemas federativos e suas particularidades. Dito de outra forma, o federalismo é uma das categorias fundamentais à compreensão das relações intergovernamentais em vários contextos nacionais, mas não suficiente à compreensão e explicação das múltiplas formas e características das relações existentes. Estados unitários, por exemplo, também dispõem de relações intergovernamentais, ainda que sejam distintas daquelas encontradas nos sistemas federados.

Ou seja, ao tratar de relações intergovernamentais estamos objetivamente nos referindo, na linha do que entende Wright (1974), ao conjunto de relações existentes entre os estados nacionais e suas subunidades regionais e locais (*Governo Central & Governos Regionais; Governo Central & Governos Locais*), das subunidades regionais com as locais (*Governo Regional & Governos Locais*) e das relações entre as subunidades regionais (*Governos Regionais entre si*) e também entre as locais (*Governos Locais entre si*), sejam os estados constitucionalmente federados ou não. Salientamos que tais relações podem se desenvolver tanto a partir de parâmetros constitucionais e/ou legalmente previstos, quanto por meio de arranjos informais requeridos em função do desenvolvimento prático das relações internas dos países (CAMERON, 2001).

A configuração de tal conjunto de relações – sejam formalmente constituídas ou informais – será influenciada, de acordo com literatura voltada às relações intergovernamentais, pelas especificidades em cada país dos seguintes fatores: (i) demográfico, (ii) geográfico, (iii) sociocultural, (iv) histórico, (v) constitucional e político-institucional (níveis de concentração e dispersão do poder), em que a existência ou não de uma federação e suas características tem lugar; além, (vi) das influências da conjuntura nacional e internacional, que podem em períodos históricos e contextos particulares serem mais ou

menos propícias a tipos e características específicas de relações intergovernamentais – adiante abordaremos cada um destes pontos de forma mais detida.

Apesar da incontestável plausibilidade de tais fatores para a explicação dos distintos padrões de relações intergovernamentais existentes, outro conjunto de produções da literatura, que aborda as políticas públicas a partir dos cânones da ciência política, nos permite trabalhar com a relação causal inversa do binômio *politics-policies* (ou seja, dinâmica do jogo político – política pública), argumentando que a segunda também causaria a primeira, ainda que, em alguma medida, as *policies* também possam influenciar as transformações na *polity* (estrutura institucional que delinea o desenvolvimento do jogo político). Tal literatura dá importância fundamental aos distintos setores/domínios de política pública no exercício da compreensão do funcionamento dos sistemas políticos e estatais, que deixam de ser vistos de forma unificada/totalizante em função da existência de múltiplos subsistemas ligados aos distintos *issues* existentes. Ora, torna-se plausível pensar que também no âmbito das questões relacionadas às relações intergovernamentais, a necessidade de incorporar as características particulares dos domínios de política pública, como mais um fator ou variável independente é algo pertinente. É este o recorte que pretendemos desenvolver, ainda que de forma inicial, nas páginas subsequentes.

Na seção seguinte abordaremos – de forma um pouco mais detalhada – os fatores explicativos mais comumente encontrados na literatura sobre a modelagem/estruturação das relações intergovernamentais. Em seguida, trataremos de alguns dos principais pressupostos/argumentos cunhados pelo campo de estudos das políticas públicas no âmbito da ciência política, tentando articulá-los ao problema central do texto. Posteriormente, teceremos alguns comentários sobre o conjunto de elementos exposto, visando amarrar e concluir o texto de forma a dirimir as possíveis lacunas e/ou pontos não esclarecidos.

Sobre a literatura e os fatores condicionantes das relações intergovernamentais

De início é preciso salientar que – conforme mencionamos – parte da literatura sempre associou erroneamente a existência de relações intergovernamentais quase que, exclusivamente,

aos modelos federados de organização do poder nas sociedades. Assim como a engenharia político-organizacional que se convencionou chamar de *descentralização*, característica importante para visualizarmos a existência de relações intergovernamentais fora de sistemas federados, também foi em alguma medida confundida pela literatura ao ser tratada quase como sinônimo de sistemas federativos. Embora ciente de tais equívocos e limitações da literatura, a abordagem do tema “federalismo” se faz necessária, até para que seu enfrentamento como não suficiente à análise das relações intergovernamentais torne-se possível; além de tratar-se de uma das importantes variáveis explicativas do problema, mesmo não sendo a única. Vejamos algumas das confusões existentes.

Embora possam advir de processos históricos similares em determinados países, a *descentralização* da atuação governamental, que implica praticamente sempre em algum tipo e/ou padrão de relações intergovernamentais, não deve ser compreendida como engenharia política gêmea do *federalismo* (ARRETICHE, 2002). Conforme Arretche (2000, 2001, 2002a, 2002b) explicita e podemos perceber também no debate de Stepan (1999) com outros autores, estados federados são, em última instância, uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis governamentais têm autoridade sobre a mesma população e território. Voltaremos ao conceito de *descentralização* logo adiante; mas antes, vejamos algumas questões relacionadas ao *federalismo*.

No âmbito dos estados federativos – principalmente aqueles que contam com instituições democráticas – existe sempre algum grau de independência e discricionariedade nas relações entre o governo central e os governos regionais e, em alguns casos, locais. Ou seja, em suas relações com o governo central, as subunidades detêm – ainda que em níveis distintos quando comparamos os países – características de soberania em relação às suas respectivas populações e delimitações territoriais. Autonomia geralmente pautada no voto popular direto e na existência de bases fiscais próprias que permitem às mesmas, pelo menos em parte, elaborar e implementar políticas particulares (ARRETICHE, 2000, 2002b).

As variações existentes entre as federações, no que diz respeito à autonomia dos entes federados, permitem localizá-las em um espectro *continuum* cujas extremidades seriam elabora-

ções conceituais (quase tipos ideais) forjadas a partir de alguns casos empíricos existentes, denominados pela literatura *modelo confederado* e *modelo madsoniano*. Ao primeiro são atribuídas características de uma associação em que as unidades componentes são soberanas e o centro detém pouco poder; enquanto que, no segundo, a perspectiva é de reconhecer a existência de temas e particularidades exclusivas das unidades constituintes, que inclusive não devem ser tratados pelo governo central – a quem cabe atuar sobre um conjunto específico de políticas; Contudo, neste modelo os países contam com uma forte constituição nacional que destina robustos poderes ao governo central (STEPAN, 1999).

Em função de tais variações – tendo em vista que a maioria dos estados federativos se localiza, na verdade, em algum ponto entre os dois extremos deste espectro – é que talvez seja mais pertinente definir a existência ou não de um sistema federativo a partir do pacto que o instituiu e não exclusivamente das categorias *concentração* e *dispersão de poder* (WRIGHT, 1974)². Conforme aponta Stepan (1999) tal pacto pode ser firmado a partir de objetivos/interesses distintos, sendo possível e necessária, do ponto de vista analítico, a distinção entre os propósitos ou motivações que deram origem às diferentes federações. Em especial, dois tipos de objetivos/interesses que impulsionaram a realização do pacto nos diferentes países são denominados pelo autor como “*come together*” e “*hold together*”.

De forma resumida, no primeiro tipo (*come together*) o objetivo, como aconteceu no caso dos Estados Unidos, foi combinar unidades/governos até então autônomos, com vistas à formação de uma nova associação com maiores poderes – em especial, econômicos. Tratando-se, portanto, de um pacto com o objetivo de unir o que antes funcionava de maneira independente, formando assim uma única nação. Em relação ao segundo (*hold together*), ocorre um processo bastante distinto, relacionado com aspectos das características de múltiplas culturas e nacionalidades presentes em alguns países – como exemplos podem ser citados: Bélgica, Espanha e Índia. Em tais contextos

² Salienta-se que poderá haver variações da localização de um mesmo país neste espectro quando são analisados tempos/momentos históricos distintos. No caso do Brasil, por exemplo, Souza (2001, p. 11) argumenta que a reconfiguração do federalismo nos anos de 1980 não deve ser compreendida como um processo único de mudança radical da centralização para a descentralização; tendo havido, na verdade, um movimento histórico mais longínquo e complexo, em que o país “[...] saiu de um federalismo isolado nos primeiros anos republicanos para a centralização nos regimes autoritários, até chegar à sua atual configuração”.

as características pré-pacto federativo, ao contrário do caso norte-americano, já eram da existência de estados-nacionais com características unitárias, mas que corriam riscos de fissura em função de estarem perdendo legitimidade junto a algumas de suas partes e grupos constituintes. Ou seja, o segundo tipo diz respeito ao esforço de transferência de poder a determinados grupos e/ou espaços geograficamente delimitados, com vistas à manutenção do estado-nacional já constituído. Em cada caso, as motivações fundadoras associadas à conjuntura dos atores e custos políticos existentes abriram caminho para estruturas distintas da dinâmica federativa e das relações intergovernamentais.

Outro ponto importante – que trataremos aqui de forma apenas residual – é que embora não seja possível condicionar a existência de estados federativos ao funcionamento de regimes democráticos (STEPAN, 1999), a existência ou não de instituições democráticas é uma variável de fundamental importância para a explicação do funcionamento dos modelos de federação existentes e também para a compreensão das relações intergovernamentais no interior dos países. É necessário, portanto, que os empreendimentos analíticos considerem as discrepâncias entre as estruturas e instituições que dão corpo ao exercício de poder e, conseqüentemente, às respectivas dinâmicas políticas dos países. Ora, contextos democráticos terão, por exemplo, maiores probabilidades de garantia das relações de autonomia entre os entes, principalmente entre as subunidades regionais e locais junto ao governo central, do que aqueles não democráticos.

Voltando ao tema da insuficiência do conceito/variável *federalismo* para a explicação do conjunto de problemas e dinâmicas relacionados às relações intergovernamentais, deixemos claro, então, a distinção existente entre *federalismo* e *descentralização*. Ao fazer referência a esta última deve-se estar tratando da distribuição de funções entre os níveis de governo, o que não ocorre somente em Estados Nacionais cujas subdivisões territoriais e administrativas internas são autônomas do ponto de vista político e fiscal – como acontece nos sistemas federativos, de acordo com as informações da literatura apresentada. Um exemplo clássico neste sentido é a Inglaterra, cuja organização estatal tem configuração unitária e, ao mesmo tempo, possui políticas descentralizadas às suas subunidades governamentais não autônomas – onde existe, ainda que de forma distinta, um conjunto de relações entre o governo central e tais subunidades (ARRETICHE, 2000, 2001, 2002a, 2002b).

Com a exposição até aqui visamos: (a) tratar da complexidade de tomar o *federalismo* como variável independente – por tratar-se de um elemento bastante diversificado; e, ao mesmo tempo, (b) matizar a perspectiva de que relações intergovernamentais existem somente em contextos federativos. Sem mais delongas, tomando como referência o artigo sucinto/pragmático, porém de grande contribuição didática, elaborado por Cameron (2001), abordemos brevemente os fatores mais comumente encontrados na literatura como modeladores das relações intergovernamentais no interior dos países. Como escreveu o autor: “[...] these are combined in distinctive ways in each federal country to create the unique pattern of intergovernmental institutions and processes characteristic of that society” (CAMERON, 2001, p. 122).

Os primeiros fatores identificados são as características demográficas e geográficas. Aspectos relacionados à extensão territorial e ao contingente populacional – como distinções de densidade demográfica entre as regiões internas – podem afetar a constituição das estruturas e a dinâmica das relações intergovernamentais. Parece óbvio que países de maior extensão geográfica provavelmente terão mais e/ou maiores subunidades nacionais do que os países menores, o que poderá ampliar o arranjo das relações intergovernamental em si mesmo e os custos finais (de diversas ordens) das transações estabelecidas (TSEBELIS, 2002). Assim como os países demograficamente densos terão particularidades/complexidades não presentes naqueles populacionalmente mais enxutos. A grande extensão geográfica, associada ao adensamento demográfico pode implicar também em maiores diferenças étnicas e culturais.

Outro ponto identificado por Cameron (2001) diz respeito justamente aos aspectos socioculturais das sociedades. A configuração racial, religiosa, linguística e cultural exerce peso fundamental na estruturação das relações intergovernamentais. Sociedades multilinguísticas e multiculturais em geral têm seus padrões de relações intergovernamentais estabelecidos de modos mais complexos do que nos contextos em que tais aspectos estão mais próximos da homogeneidade. Nas palavras do autor: “[...] profound socio-cultural differences within a country may create mutual ignorance and suspicions that inhibit effective intergovernmental relations” (CAMERON, 2001, p. 122). Junto de tal fator, o processo histórico de formação da sociedade é outro elemento de grande poder explicativo. Em tal processo

é desenvolvido um conjunto de regras e comportamentos relacionados – entre outras coisas – à dinâmica política, que podem ser favoráveis ou desfavoráveis à manutenção de determinados tipos de sistemas federativos e relações intergovernamentais.

É nesse sentido que se faz sempre pertinente considerar o que o autor denomina fatores constitucionais e institucionais. Alguns aspectos que impactam a estrutura e a dinâmica das relações intergovernamentais, de forma a facilitá-las ou inibi-las quando posicionadas em determinada direção, estão relacionados: (a) ao tipo de regime constituído, se democrático ou não; (b) se o sistema é parlamentarista ou presidencialista; e (c) ao número e tamanho das unidades federadas e suas respectivas possibilidades (reais) de influenciar decisões no âmbito da federação – é preciso sempre considerar a existência de assimetrias de diversas ordens; além (d) do grau de discricionariedade dos entes federados na criação de mecanismos formais e informais de cooperação e coordenação. Tal margem de compreensão e operacionalização própria das ações necessárias (discricionariedade) pode ser formalmente prevista ou estabelecida a partir das lacunas constitucionais.

Cameron (2001) apresenta ainda mais dois fatores fundamentais. O primeiro, inclusive, entendemos estar associado ao exposto no parágrafo anterior, por se tratar do tipo de sistema político-eleitoral existente. A capacidade de induzir de forma efetiva a representação das minorias e regiões no âmbito do governo central é uma das preocupações mais importantes neste ponto, tendo em vista que daí decorrerá boa parte da legitimidade necessária à manutenção de um sistema federado coeso. Na mesma linha, a configuração do sistema político partidário é também elementar, tendo em vista que podem haver variações no aspecto da “pluralização partidária” e também na nacionalização ou regionalização dos partidos, fatores que impactam as características de centralização e descentralização do processo decisório que, por sua vez, molda os comportamentos e relações de controle do exercício do poder entre os distintos níveis governamentais.

Por fim, o que Cameron (2001) classificou como fatores circunstanciais. Estes englobam, por exemplo, a existência de decretos e tratados internos e externos, estabelecidos em determinadas conjunturas, com vistas à atuação sobre situações extraordinárias. A declaração de *estado de guerra* é um dos exemplos dados pelo autor para ilustrar situações que podem

levar alguns países à (i) suspensão do sistema federativo e suas costumeiras relações intergovernamentais; assim como podem, também, (ii) servir de instrumento à manutenção coesa das unidades federadas dentro do sistema e (iii) ao fortalecimento das relações de cooperação internas em alguns setores. O autor argumenta que os efeitos das transformações provocadas nestas situações de excepcionalidade, geralmente, não são pontuais, provocando enraizamentos que se tornam de difícil (re) ordenamento em situações futuras.

Embora se trate de fatores que certamente devem ser considerados pelos modelos analíticos que têm como objeto às relações intergovernamentais, o passo adiante que pretendemos, ainda que com características embrionárias neste artigo, é argumentar que os diferentes domínios de políticas públicas podem, em uma relação causal inversa, influenciar a estruturação e dinâmica das relações intergovernamentais, afetando também características dos sistemas federativos já instituídos. Salientamos que tal ponto não é mencionado pela literatura “clássica”, que vem trabalhando com os temas “relações intergovernamentais e federalismo” – é necessário fazer a ressalva de se tratarem, na verdade, de campos de estudo relativamente recentes.

Ao discutir questões relacionadas aos intercruzamentos existentes entre federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas, Franzese e Abrucio (2009), por exemplo, utilizam-se da ideia de reciprocidade para apresentar um ponto de vista alinhado à nossa perspectiva. Para os autores, embora boa parte da literatura trabalhe somente com a ideia da existência de impacto do contexto federativo e do macro contexto intergovernamental sobre as políticas públicas, ao lançar mão do conceito de *policy feedback*, cunhado por adeptos da abordagem do neo-institucionalismo histórico, os mesmos entendem que se torna possível perceber o mencionado impacto inverso das políticas públicas sobre a dinâmica do jogo político e sobre as instituições que dão contornos a tais disputas e negociações.

Os adeptos do neo-institucionalismo histórico entendem as instituições como conjuntos de regras e procedimentos forjados historicamente, que processam interesses e demandas, permitindo aos atores lançar mão de certos recursos e estratégias, inibindo por outro lado a utilização de outros. Assim, a configuração das relações, decisões políticas e escolhas administrativas

de uma dada política pública depende não apenas da força dos interesses em confronto, mas também da forma como as instituições formais e informais reforçam ou inibem as iniciativas dos grupos de interesse envolvidos (ARTHUR, 1993; PIERSON, 1994, 2004; STREECK; THELEN, 2005; COELHO, 1998; HALL; TAYLOR, 2003; MENICUCCI, 2009).

Contudo, o ponto que mais nos interessa é que, de acordo com tal perspectiva, em alguns casos as próprias políticas (*policies*) podem ser consideradas instituições por se constituírem importantes regras que influenciam os padrões de utilização dos recursos – financeiros, políticos e humanos – e, conseqüentemente, modificam os custos e benefícios associados às estratégias e alternativas existentes – o que se convencionou chamar de *policy feedback* (PIERSON, 1994; WEIR, 1994; IMMERGUT, 1999; MENICUCCI, 2009). Ou seja, a partir da operacionalização de tal conceito, as especificidades dos domínios de políticas públicas e seus respectivos impactos sobre o jogo político e suas regras podem ser evidenciadas. Vejamos abaixo.

Domínios de políticas públicas: objetos de estudo e variáveis independentes

Os estudos sobre políticas públicas no âmbito da ciência política surgem tendo como foco o processo decisório e seus elementos constituintes, procurando compreender as interações entre o Estado e os atores políticos na produção dos serviços e bens destinados à população (JOHN, 1998); mais precisamente, objetivando analisar a configuração, dinâmica e conteúdo dos processos que resultam na formulação de *outcomes* específicos, pelo sistema político, para questões que se tornavam problemas e passavam a compor a agenda governamental (KINGDON, 1995). Os trabalhos prévios sobre políticas públicas, desenvolvidos em outras áreas acadêmicas – como na Administração Pública, por exemplo – centravam esforços nos processos administrativos de forma *top-down*, negligenciando características inerentes ao poder público que interferem também nos processos de formulação e implementação das *policies* – como, por exemplo: as relações de poder e a existência de conflitos, barganhas e coalizões políticas (JOHN, 1998; DELEON, 2007).

Mais precisamente, as produções voltadas ao exercício de análise das políticas públicas – encabeçadas pelos pesquisadores

do campo da Ciência Política – voltaram suas atenções às interações existentes entre (i) variáveis institucionais (*polity*), (ii) fatores relacionados à dinâmica de interação entre os grupos de interesses envolvidos/afetados pela política (*policy*) e (iii) aos contextos e dinâmicas políticas (*politics*) de surgimento, desenvolvimento, consolidação e/ou mudanças nos distintos domínios ou setores investigados (SKOCPOL; AMENTA, 1986; JOHN, 1998).³ Em tal contexto, os pesquisadores passaram a conceber o até então, no singular, processo decisório, como múltiplo e específico em cada setor.

As explicações sobre o funcionamento de todo o sistema político passaram a se dar, ao menos em tal campo de estudos, a partir da compreensão da dinâmica política dos distintos setores. A percepção de Estado e sistema político como instituições/estruturas unitárias é matizada em função da perspectiva de que as negociações e barganhas, os incentivos e constrangimentos, a influência e o grau de cooperação e envolvimento do conjunto de atores, seriam diferenciados em cada campo/pasta – que disporiam de subsistemas políticos particulares – dando origem a políticas estrutural, econômica e institucionalmente distintas que poderiam conter elementos da configuração macro política do país, mas em níveis diferenciados; tendo em vista que cada setor, com seu respectivo subsistema, produziria ou seria dotado de uma combinação específica de tecnologias, problemas e possíveis soluções, grupos interessados e demandas, além de *feedback effects* e *path dependency* particulares (JOHN, 1998).

Para deixar claro o conceito de subsistema de políticas públicas, trabalhemos com a perspectiva de Sabatier (1999) de que se trata de um conjunto de atores de uma variedade de organizações públicas e privadas interessados e atingidos por um determinado problema ou *issue* e que, neste sentido, exercem pressão no intuito de influenciar a atuação governamental em tal domínio – que por sua vez possui instituições e um sistema de crenças (ideias) próprio.

Uma das justificativas para trabalhar com os subsistemas de políticas públicas como unidade de análise, ainda de acordo com Sabatier (1999), está ancorada em achados de pesquisas

³ Salienta-se ainda que mais recentemente as *ideias* existentes no âmbito dos *issues* têm sido consideradas, por parte da literatura, também como fator passível de influenciar o processo de produção das políticas (*policies*), tendo impacto sobre os distintos enquadramentos construídos em relação aos problemas públicos e às formas/meios escolhidos para intervir sobre os mesmos (FUKS, 1998; CAMPBELL, 2002; FARIA, 2003).

acadêmicas que raramente encontram modelos e funcionamentos únicos de uma mesma política nacional em distintas realidades locais; ou resultados iguais em termos de efetividade, de políticas distintas em um mesmo contexto. As constatações mais comuns são de características distintas nos diferentes níveis de governo e variados padrões de interação entre estes níveis quando mudamos de uma *policy* a outra – mesmo quando as estruturas institucionais previstas para as relações intergovernamentais são similares ou até idênticas.⁴

Conforme argumenta Pierson (1994; 2000), ao tratar com maior foco das variáveis institucionais, as características provenientes dos desenhos e resultados prévios de um dado domínio de *policy* podem se auto reforçar ao longo do tempo e, também, influenciar outros campos de atuação. No desenvolvimento dos processos de elaboração e implementação das políticas, os atores envolvidos operam criando capacidades administrativas específicas e estabelecendo compromissos a partir do conjunto de instituições disponíveis, o que tornam elevados os custos de saída do escopo já consolidado – contribuindo para o fortalecimento da tendência às ocorrências de (a) alterações futuras apenas incrementais em tal domínio e (b) de manutenção do *status quo*.⁵

Estes seriam, em alguma medida, fatores explicativos das situações em que estruturas similares, com mecanismos/ arenas decisórias intergovernamentais idênticas, mas criadas e implementadas com as políticas já em execução, apresentam funcionamentos e níveis de adesão diferenciados quando comparamos os domínios de política. Obviamente a natureza da política pública, com seus respectivos produtos e serviços particulares a serem entregues à população, também influencia o tipo de relação estabelecida entre os entes federados e, por isso, tais especificidades são consideradas pelos *policymakers* nos processos de elaboração das estruturas e fluxos das relações intergovernamentais. A questão é que durante a implementação e em função da dinâmica de interação entre os atores envolvidos, (re)ordenamentos podem ser requeridos.

De forma resumida, em alguns domínios existirão urgências e necessidades de fluxos e aportes financeiros particulares; e

⁴ Ver, por exemplo, os trabalhos de Arretche (2003; 2010) que apresentam reflexões e constatações nessa direção.

⁵ Salientamos que explicitar a importância da trajetória e das políticas prévias não significa compreender os arranjos como estruturas engessadas pelo processo histórico. A intenção é reconhecer a existência de limites para mudanças nas políticas existentes e para a elaboração de novas propostas (PIERSON, 1994).

sempre haverá instituições, regras e experiências/políticas prévias que indicarão as alternativas possíveis e mais viáveis à resolução dos problemas ou realização de mudanças nos padrões de relação estabelecidos (WEIR, 1994). Ou seja, as particularidades no funcionamento dos subsistemas podem induzir pragmaticamente ou sinalizar, de modo menos objetivo, a necessidade de alterar as estruturas previamente desenhadas para o desenvolvimento das relações intergovernamentais.

Considerações finais

Em linhas gerais, estamos tratando de um fenômeno abordado por várias perspectivas teóricas, ou seja, trata-se de um objeto que desperta interesse dos mais variados campos acadêmicos. Os modelos analíticos, portanto, não serão de configuração única, embora variáveis – por se tratarem de elementos explicativos fundamentais – devam sempre ser consideradas. Estamos defendendo que os domínios de políticas públicas e suas especificidades e variações sejam uma dessas variáveis.

A própria definição do conceito de *relações intergovernamentais* implicará na inclusão ou exclusão de distintas variáveis, o que poderá mudar a natureza do próprio objeto investigado. Questões importantes na definição e recorte dos objetos seriam, por exemplo: quem são os agentes governamentais em interação nas relações? Ou seja, somente aqueles que atuam no poder executivo ou também no âmbito do poder do legislativo? E o judiciário, será incluído?

Deixamos claro o entendimento de que as definições que trabalham com as relações intergovernamentais na perspectiva de se tratar de situações existentes apenas em contextos federativos e democráticos são ingênuas e apresentam uma série de inconsistências. Ou seja, não entendemos razoável a perspectiva de que tais relações só existem entre entes federados autônomos e em contextos de garantia plena das liberdades individuais e políticas.

O ponto central, entretanto, implica, mesmo no entendimento de que apesar da pertinência do exercício de se pensar a modelagem das relações intergovernamentais a partir das macro variáveis apresentadas pela literatura até então, a “descida” até as particularidades dos domínios/setores de política pública é

algo fundamental, tendo em vista que a partir de tal perspectiva podemos perceber o funcionamento estatal, na linha recomendada pelos autores clássicos da subdisciplina políticas públicas, como um processo mais complexo, dinâmico e multifacetado, assim como serão também as relações entre os diferentes níveis governamentais existentes.

GONTIJO, J. Intergovernmental relations and public policy: notes about the areas of policy and its peculiarities as an independent variable. *Perspectivas*, São Paulo, v. 47, p. 89-105, jan./jun. 2016.

■ **Abstract:** *Recognizing the plausibility of factors that, according to the literature, influence on the shaping of intergovernmental relations in general, the purpose of this short essay is a further step in the breakdown of the tangle of factors that are to be able to economically explain the configurations of the relationship between the entities and government bodies within the different nationalities. The central argument presented is that besides the classic factors identified in the literature – demographic, geographic, socio-cultural, historical, political and constitutional (concentration and dispersion of power) and conjuncture (national and international contexts) – the different areas of public policy and its respective political subsystems, with actors, ideas and institutions historically constituted, should also be considered. In other words, we start from the assumption of the impact of the factors most commonly identified (a) on intergovernmental relations in general and (b) on the specific scope of each policy, but at the same time, (c) understand that the institutional setting and internal political dynamics of the sectors may also, in a two-way movement, to impact the configuration of intergovernmental relations within countries – whether from constraints or indications from a learning process.*

■ **Keywords:** *Intergovernmental relations. Explanatory variables. Public policy.*

Referências

ARRETCHE, M. T. da S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro; São Paulo: Renavan; FAPESP, 2000. 304p.

_____. Federalismo e democracia no Brasil. A visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002a.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002b.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? In: 34º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2010, Caxambu. *Anais...Caxambu*: ANPOCS, 2010.

ARTHUR, W. B. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *The Economic Journal*, v. 99, n. 394, p. 116-131, mar. 1989.

CAMERON, D. The structures of intergovernmental relation. *International Social Science Journal*, v. 53, p. 121-127, 2001.

CAMPBELL, J. L. Ideas, politics and policy public. *Annual Review Sociology*, n. 28, p. 21-38, 2002.

COELHO, V. S. P. Interesses e instituições na política de saúde. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 37, p. 115-128, 1998.

DELEON, P. The historical roots of the field. In: MORAN, M; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). *The Oxford handbook of public policy*. New York: Oxford University Press, 2007.

FARIA, C. A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. In: 33º Encontro Anual da ANPOCS, 2009, Caxambu. São Paulo: *Anais... Caxambu*: ANPOCS, 2009.

FUKS, M. Arenas de ação e debate públicos: conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro. *Dados*, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 230-245, 1998.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. XLIV, n. 5, p. 936-957, 2003.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11, n. 30, p. 139-166, 1999.

JOHN, P. *Analyzing public policy*. London: Routledge, 1998.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies*. Nova York: Harper Collins College Publishers, 1995.

MENICUCCI, T. M. G. Ruptura e continuidade: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político – o caso da política de saúde. *LOCUS*, Revista de História, Juiz de Fora, v. 15, n. 2, p. 47-68, 2009.

PIERSON, P. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

_____. Path dependence, increasing returns, and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

_____. *Politics in time: history, institutions, and social analyses*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1999.

SKOCPOL, T.; AMENTA, E. States and social policies. *Annual Reviews of Sociology*, n. 12, p. 131-157, 1986.

SOUZA, C. Federalismo e Gasto Social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova*, São Paulo, n. 52, p. 5-28, 2001.

STEPAN, A. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do *Demos*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.

STREEK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: _____. *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 3-39.

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

WEIR, M. Ideas and the politics of bounded innovation. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Eds.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

WRIGHT, D. S. Intergovernmental relations: an analytical overview. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 416, n. 1, p. 1-16, 1974.

