

# DIMENSÕES DA CAPACIDADE DECISÓRIA LOCAL, DESENHO INSTITUCIONAL E MECANISMOS DE COORDENAÇÃO: os espaços de autonomia dos municípios brasileiros

*Raquel D'Albuquerque\**

Este artigo examina como as dinâmicas institucionais e a configuração das políticas públicas no contexto federativo brasileiro afetam a autonomia dos municípios na formulação de suas agendas locais. Investiga-se como os arranjos institucionais e os aspectos relacionados à gestão e implementação das políticas determinam se os municípios têm maior ou menor espaço de decidir sobre a adoção e priorização de políticas, levando em conta os incentivos e o poder de coordenação exercido pelo governo federal. A análise identifica três grupos de políticas executadas localmente: políticas de adoção por indução federal, políticas de atuação autônoma do município e políticas de competência prioritária de outros entes. Para cada grupo, a margem de autonomia na definição da agenda varia. Por fim, além do desenho institucional das políticas, destaca-se a importância de considerar as capacidades municipais e a sensibilidade às demandas locais na determinação da autonomia decisória municipal, a fim de oferecer uma análise abrangente da atuação dos governos locais no Brasil e destacando-se a complexidade das dinâmicas envolvidas na construção da agenda local.

PALAVRAS-CHAVE: Agenda local. Autonomia municipal. Relações intergovernamentais.

## INTRODUÇÃO

A questão da autonomia dos governos locais se refere diretamente à atuação das instituições políticas no sentido de cumprir com suas atribuições constitucionais e legais. De modo geral, os governos locais têm as funções política e administrativa de representar e de entregar bens e serviços à população. A função de representação atribui poder político, autoridade e autonomia aos governos locais, o que é essencial para o seu próprio funcionamento, na medida em que está no cerne da ideia de separação política para que governos mais próximos à população possam se ajustar melhor para atender às demandas dos cidadãos e desdobrar agendas locais (Nascimento; Grin, 2021).

No Brasil, a implementação das políticas públicas locais ocorre em governos municipais que fazem parte da estrutura federativa. Portanto, compreender a agenda local requer

considerar os constrangimentos institucionais enfrentados pelos municípios brasileiros. Este artigo reexamina a questão da autonomia de tomada de decisões municipais, situando-a no contexto das relações entre governos conforme estabelecido pela Constituição de 1988 e outros instrumentos infraconstitucionais que regulam essas relações.

Dessa forma, o artigo tem o objetivo de responder ao seguinte questionamento: de que forma a dinâmica institucional brasileira e os desenhos das políticas públicas proporcionam espaços para autonomia municipal para construção da agenda local? Para isso, recorre-se a uma revisão sistemática da literatura e de legislações pertinentes para entender como os diferentes arranjos institucionais e os aspectos de gestão e implementação das diferentes políticas determinam cenários mais ou menos propícios a haver autonomia dos municípios. Recorre-se ao caso das políticas de educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação, por se tratarem de políticas amplamente debatidas pela literatura, que têm grande relevância no debate social e político e que proporcionam uma variação relevante das categorias

\* Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSoc).  
Av. Pres. Antônio Carlos, 6627 Pampulha. Cep: 31270-901.  
Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil.  
raquel.dalbuquerque@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-6043-7613>

de interesse – arranjos institucionais e aspectos de gestão e implementação.

A partir da análise, foi possível elaborar uma tipificação das políticas executadas pelos municípios, considerando os espaços existentes para autonomia decisória local. Argumenta-se que, mesmo diante de sistemas de incentivos e poder de coordenação federal, a autonomia decisória dos municípios pode ser refletida pela configuração total das agendas locais, ou seja, a variação na adoção e na priorização de políticas na agenda local pode informar sobre diferentes níveis de autonomia decisória municipal em políticas públicas.

Este artigo se organiza em quatro seções, além dessa introdução. Inicia-se com um resgate (1) histórico do problema da autonomia decisória municipal, a fim de contextualizar a (2) estrutura e coordenação das relações intergovernamentais e, então, são analisadas as (3) dimensões de *policy-decision making* no desenho institucional das políticas. Por fim, são delineadas as conclusões nas (4) considerações finais.

## O PROBLEMA DA AUTONOMIA DECISÓRIA MUNICIPAL AO LONGO DO TEMPO

O tema da autonomia decisória local sempre esteve presente na discussão política brasileira. Desde o período colonial, quando as câmaras municipais das vilas estavam sob controle da coroa portuguesa, a disputa pelo poder de decisão em questões locais era debatida (Caldeira, 2017; Leal, 2012). O governo local, que evoluiu para os municípios brasileiros, desempenha um papel crucial na formação do Estado brasileiro, variando ao longo do tempo conforme os níveis de centralização ou descentralização estabelecidos pelas constituições. Após o período do Regime Militar, na transição democrática e a Nova República, a autonomia política dos municípios foi consolidada (Matsumoto; Franchini; Mauad, 2012).

A nova ordem democrática, instituída

pela Constituição Federal de 1988 (CF-88), consolidou a relevância dos municípios no Estado Federativo brasileiro: eles assumiram o *status* de ente da Federação e receberam a atribuição de implementar políticas públicas e entregar serviços à população, ao passo que também consolidaram a autonomia política e uma parte expressiva na repartição da carga tributária. Além disso, houve a ampliação das competências tributárias e aumento das transferências intergovernamentais, principalmente via Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Logo, é possível dizer que os municípios receberam ganhos significativos e estabeleceram-se como um ente estratégico da Federação após 1988 (Santin; Flores, 2006; Soares; Cunha; Melo, 2016).

Grin e Abrucio (2019, p. 77) destacam que essa Constituição trouxe “a maior mudança na história do poder local no Brasil”, aumentando os poderes municipais, embora não houvesse tradição de autonomia local. Os autores apontam que, apesar disso, os municípios ainda enfrentaram desafios de capacidade institucional, assimetrias financeiras e ausência de órgãos de justiça próprios. Desse modo, embora tenham adquirido mais poder e responsabilidades, isso não garantiu uma transição tranquila para suas novas funções. O novo ordenamento trazido pela CF-88 estabeleceu os três níveis de governo, expandiu o papel de Seguridade Social do Estado brasileiro e tornou o município o ator central na implementação das políticas sociais (Grin; Abrucio, 2019).

No entanto, reformas na década de 1990 fortaleceram a União em termos de controle fiscal e coordenação de políticas. Uma característica dessas reformas foi o aumento na rigidez dos processos orçamentários como, por exemplo, o crescimento das despesas vinculadas na área social (Melo, 2005). Assim, o governo federal passou a ter mais capacidade de centralização, controle fiscal e coordenação de políticas públicas, enquanto a responsabilidade pela implementação recaiu sobre os municípios (Abrucio, 1998; Andrade; Santos, 2014; Melo,

2005). A dependência orçamentária dos municípios em relação às transferências intergovernamentais aumentou, especialmente após a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000, que impôs maiores restrições orçamentárias e limites ao endividamento (Brasil, 2000). Isso levou a uma dinâmica em que os municípios muitas vezes atuavam como executores das políticas federais, limitando sua autonomia (Andrade; Santos, 2014). Essa conjuntura de maiores responsabilidades e grande dependência financeira dos municípios foi alvo de diversas análises que destacaram o papel crucial da União na formulação das políticas para a população e, muitas vezes, colocaram os municípios em um lugar de *meros executores*.

Nessa perspectiva, uma agenda local se tornaria um produto derivado da atuação do governo federal, uma vez que existem mecanismos institucionais que induzem à convergência das unidades federativas subnacionais ao objetivo nacional. Uma demonstração dessa dinâmica seria o aumento, desde 1988, do repasse de recursos para os municípios, assim como de transferências federais para a implementação de programas sociais universais. Assim, o principal argumento apresentado na literatura é que o desenho institucional da política é capaz de incentivar ou inibir a descentralização e reforçar o poder de coordenação federal (Arretche, 2004, 2012; Gomes; Silva; Oliveira, 2009; Souza, 2004).

## ESTRUTURA E COORDENAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

As relações intergovernamentais na estrutura federativa brasileira são um importante determinante na forma como as políticas públicas são executadas e chegam aos cidadãos. O formato e as regras que estabelecem essas relações refletem, em grande medida, as estratégias da União para coordenar as ações, induzir as agendas e construir políticas de abrangência

nacional nas diferentes áreas. Essas relações, portanto, variam de acordo com a arena, ou seja, em diferentes políticas há variação nos papéis atribuídos aos governos municipais, estaduais e federal (Arretche, 2002, 2004, 2012; Machado; Quaresma; Araújo, 2018; Sátyro; Cunha, 2018).

Na ciência política brasileira, o debate sobre o federalismo e as relações intergovernamentais já explorou como os poderes atribuídos formalmente e a autonomia decisória real dos três entes da Federação sobre as políticas públicas conformam a estrutura das relações intergovernamentais e, conseqüentemente, o modo como as políticas são executadas e como as agendas locais são construídas. Assim, faz-se necessário retomar essa discussão para identificar, através do desenho institucional de cada arena, quais são os instrumentos responsáveis por regular as relações intergovernamentais e dotar a União de maior ou menor capacidade de coordenação – através de financiamento e normatização – e indução das agendas locais.

Arretche (2002) acende o debate ao rebater o argumento teórico de que a configuração assumida pelo federalismo brasileiro, consolidada pela CF-88, levaria a uma estrutura institucional marcada pela descentralização e dispersão da autoridade decisória, com grande número de atores com poder de veto e propensão à manutenção do *status quo*. Esse cenário levaria, segundo essas teorias, a uma imobilização do Executivo federal, ao passo que o Congresso Nacional e os governos estaduais se afirmariam como fortes *veto players*, gerando impasses ou paralisia decisória e subordinação do governo federal (Abrucio, 1998; Ames, 2001; Lijphart, 1999; Mainwaring, 1997; Pierson; Leibfried, 1995; Samuels, 2000; Stepan, 1999; Tsebelis, 1997; Weaver; Rockman, 1993).

A partir da análise das reformas da década de 1990 nas políticas sociais, a autora comprova que a categoria “federalismo” é insuficiente para compreender a atuação estatal nas políticas públicas. Logo, é necessário focar nas relações entre os atores governamentais a par-

tir de uma compreensão sobre as regras constitucionais, o legado e o ciclo das políticas. Isso porque as estratégias de atuação e, consequentemente, as chances de sucesso para implementar as agendas de cada ator federativo estão imbrincadas na estruturação das arenas decisórias estabelecidas nas diferentes políticas (Arretche, 2012).

Partindo desse argumento, um grande grupo de autoras e autores brasileiros se dedicaram a explorar os diferentes mecanismos de coordenação e as dimensões da autonomia dos entes federados na dinâmica formulação-implementação de políticas públicas. De forma mais ampla, identificou-se que os problemas de coordenação enfrentados diante do arranjo federativo brasileiro exigiram a utilização de diferentes mecanismos para moldar as relações intergovernamentais no contexto da descentralização. Abrucio (2005) aponta que, durante os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foram identificados sete mecanismos adotados para coordenar a ação dos entes federados. Dentre essas ações, destaca-se a coordenação nacional de políticas sociais que estruturou as relações intergovernamentais do país através da indução dos estados e municípios a assumirem responsabilidades e encargos de execução das políticas a partir de distribuição de recursos, estabelecimento de metas e sanções às ações que desviassem dos objetivos estabelecidos nacionalmente.

Nesse contexto, os principais mecanismos de regulação das políticas sociais que foram utilizados para garantir a adesão e a ampliação do poder de coordenação do governo federal foram: vincular receitas, impor limites de gastos, criar fundos específicos para financiamento das políticas, transferir recursos de forma condicionada a contrapartidas financeiras municipais para ofertar programas e definir nacionalmente padrões de execução local. Para concretizar essas medidas, foi necessário recorrer a mudanças legislativas – constitucionais e legais – e à edição de normativas ministeriais (Vazquez, 2014).

Para Soares e Machado (2018), o poder de coordenação federal, em uma perspectiva mais ampla, depende, principalmente, de dois arranjos institucionais dos sistemas federativos: centralidade jurisdicional e concentração de recursos financeiros. Por um prisma mais específico, cada arena, ou cada política pública, traz em seu desenho institucional – papéis, responsabilidades e recursos – os próprios padrões de relações intergovernamentais verticais e horizontais. Sendo assim, os mecanismos de coordenação podem ser verticais – do governo nacional em direção aos subnacionais – ou horizontais – entre os entes no mesmo nível subnacional.

No que diz respeito aos mecanismos verticais, é possível classificá-los em três categorias: (1) constrangimentos constitucionais e legais; (2) incentivos financeiros; e (3) pactuações de compromissos em arenas intergovernamentais. O primeiro conjunto diz respeito a todas as determinações que constroem as escolhas e restringem as liberdades de decisão dos governos subnacionais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 101/2000 – e as leis específicas das políticas públicas que determinam a União como responsável por formular, coordenar e supervisionar, enquanto os estados e municípios implementam as políticas de saúde, educação e assistência social, por exemplo. Já os incentivos financeiros frequentemente acontecem através de transferências intergovernamentais condicionadas à adesão dos governos subnacionais às iniciativas e regras estabelecidas pelo governo central. Além disso, as pactuações de compromissos que ocorrem em arenas intergovernamentais, como as Comissões Intergestoras, resultam em normativas específicas de cada política pública que variam em grau de formalização e impõem obrigações, inclusive morais, às partes envolvidas (Soares; Cunha; Machado, 2018; Machado; Quaresma; Araújo, 2018).

Dessa forma, reafirma-se a necessidade de compreender o aspecto da concentração de autoridade no contexto das diferentes políti-

cas. Arretche (2004) argumenta que, além da variação entre os diferentes estados federativos, a concentração também varia a depender da política pública em um mesmo país. Isso porque a autoridade política do governo central vai depender de como as relações entre poderes executivo e legislativo são estruturadas no âmbito federal e, também, da distribuição de atribuições entre os níveis, federal, estadual e municipal de governo. A partir dessa combinação de fatores, deriva-se a capacidade do governo federal para coordenar políticas nacionais.

No caso do Brasil, “as instituições políticas nacionais tendem a dotar o governo federal de capacidade de coordenação das políticas sociais, a despeito das tendências centrífugas derivadas da descentralização fiscal e da fragmentação do sistema partidário” (Arretche, 2004, p. 17). Para a autora, essa configuração se dá a partir de uma combinação entre coordenação e autonomia. A descentralização política, fiscal e de competências dota os entes subnacionais de autonomia para eleger governos próprios, arrecadar impostos e atuar em diferentes políticas públicas. Ao mesmo tempo, as capacidades de gastos, normatização e indução nas relações intergovernamentais, através de mecanismos institucionais, conferem ao governo federal uma concentração de autoridade para coordenar a atuação estatal nas diferentes políticas públicas.

A própria Arretche (2002, 2004, 2012) faz análises empíricas buscando evidências em arenas distintas para fortalecer esse argumento e deixa clara a necessidade de abordar os desenhos das políticas e entender os mecanismos específicos de coordenação que estruturam as relações intergovernamentais nas diferentes arenas. Na literatura, é possível encontrar outras contribuições nesse mesmo sentido, e a maior parte dos autores trabalham com análises das políticas saúde, educação, assistência, habitação e saneamento, seja comparando-as, seja aprofundando no estudo de alguma delas. Dentre os estudos que focam em uma política específica, seguem alguns exemplos.

Para o caso específico da política de educação, Gomes, Silva e Oliveira (2009) apontam a necessidade de analisar as características das normatizações utilizadas como medidas de coordenação nacional. A autora aponta que há uma diferença analítica importante entre normas de efeito imediato e aquelas que dependem da adesão dos governos – influenciada por diversos outros fatores além da normatização federal. No caso da norma aprovada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – posteriormente Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) –, houve implicações imediatas nos orçamentos dos estados e municípios, devido à compulsoriedade de gastos, assim como efeitos que dependiam dos interesses dos governos estaduais pela municipalização do ensino fundamental. Nas localidades em que os programas estaduais atuaram fortemente pela aceleração da municipalização, recorreu-se a “um conjunto de incentivos que diminuem os custos de transição a que um município estaria sujeito se optasse por aumentar seu atendimento com base apenas nos incentivos derivados do Fundef” (Gomes, 2009, p. 677).

Menicucci, Costa e Machado (2018, p. 13) apontam que a política de saúde, institucionalizada por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), é baseada na cooperação entre União, estados e municípios, “buscando superar relações competitivas e predatórias, tanto entre entes da mesma esfera de governo quanto de esferas distintas”. Para tanto, o papel de coordenação federativa é essencial e é estabelecido por uma combinação de constrangimentos constitucionais e legais<sup>1</sup> e transferências intergovernamentais de recursos de forma condicionada da União para estados e municípios. Esses mecanismos fortaleceram o papel indutor e regulador do governo federal,

<sup>1</sup> “Atribuições estabelecidas na Lei nº 8.080/90 e 8.142/90, ou obrigações de cada esfera no financiamento nos termos da Emenda Constitucional 29/2000 e Lei Complementar 141/2012” (Menicucci; Costa; Machado, 2018, p. 31).



que se utiliza da possibilidade de editar Normas Operacionais Básicas e portarias ministeriais sobre a política de saúde, que passam a moldar o comportamento dos entes a fim de alcançar determinados objetivos e resultados estabelecidos no âmbito da União.

Os autores ainda destacam que, através de todos esses recursos, o Executivo federal acaba por ocupar uma posição central no arranjo institucional da política, pois detém o poder de agenda e influencia diretamente nos processos decisórios, inclusive no âmbito da Comissão Intergestora Tripartite. Isso afeta diretamente a forma como a cooperação entre os níveis de governo se estabelece, assim com o destino dos recursos que são transferidos, ao passo que os municípios se afirmam como implementadores dos serviços de saúde entregues à população (Menicucci; Costa; Machado, 2018).

Diante da relevância do aspecto da cooperação na política de saúde, os consórcios intermunicipais e as pactuações regionais também são importantes instrumentos de coordenação, pois podem ser induzidos por incentivos federais a fim de atingir os objetivos do SUS: universalidade, equidade e integralidade de acesso. O grande desafio para que esses instrumentos sejam eficientes para alcançar tais objetivos está na estrutura contratual dos arranjos de cooperação, que precisam ser capazes de firmar credibilidade de compromissos de cooperar (Machado, 2007). A partir do exemplo da política de saúde, é possível destacar a relevância dos instrumentos e mecanismo institucionais como soluções para os problemas de coordenação da política, seja das relações verticais – União-estados-municípios –, seja das horizontais – estados-estados ou municípios-municípios.

No âmbito da política de assistência social, especialmente na implementação do Programa Bolsa Família (PBF), diversos autores investigaram os mecanismos de coordenação que o governo federal utilizou para enfrentar um problema central: garantir que a implementação municipal do PBF, que era estratégica para

a agenda presidencial, fosse cumprida com base nas diretrizes estabelecidas nacionalmente. Os dois mecanismos de maior destaque na literatura são o Cadastro Único (CadÚnico) e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) (Araújo *et al.*, 2015; Barros; Carvalho; Mendonça, 2009; Bichir, 2011, 2016b; Direito; Koga, 2020; Estrella; Ribeiro, 2008; Fernandes, 2016; Monteiro; Ferreira; Teixeira, 2009; Soares; Sátyro, 2010; Vieira, 2011).

Por meio desses dois mecanismos, o governo federal pôde assegurar seu crescente poder de coordenação e alcançar a indução da atuação dos governos locais de acordo com parâmetros estabelecidos no âmbito da burocracia federal. Isso foi possível porque, com a centralização do cadastramento de todos os potenciais beneficiários do programa em um único sistema, gerenciado pelo governo federal, retirou-se das mãos dos gestores locais o poder de determinar quem iria receber o benefício. Além disso, por meio de um indicador sintético que informava sobre a eficiência local de gestão do programa, o governo federal direcionava repasses de recursos que funcionavam como uma forma de regulação da implementação no nível local. Assim, estabeleceu-se um “sistema de incentivos/indicações para adesão às diretrizes gerais do PBF” (Bichir, 2011, p. 102). Além disso, o papel do governo federal na coordenação da política de assistência social também se estendeu pelas iniciativas de construção de capacidades institucionais locais. Sátyro e Cunha (2018) apontam que a atuação transformativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi capaz de moldar as estruturas, consolidar e capacitar burocracias locais, a partir da aprendizagem organizacional e institucional no âmbito federal. Através dessa estratégia de coordenação efetiva, o governo federal teve papel central na institucionalização da política de assistência social, pela instauração de equipamentos públicos e contratação e capacitação de recursos humanos alinhados aos objetivos nacionais.

Nesse contexto, Arretche, Vazquez e Gomes (2012) trazem a distinção conceitual entre *policy making* – designação formal de responsabilidade por políticas – e *policy decision-making* – autonomia decisória sobre as políticas – e alimentam o debate ao reforçar a ideia de que, mesmo com autonomia para eleger os próprios governos e para tributar, os municípios brasileiros não seriam dotados de autonomia para decidir sobre políticas públicas e construir suas próprias agendas. Para corroborar esse argumento, foram analisados os padrões de gastos públicos dos governos municipais destacando que, em média, 70% do total de desembolsos dos governos locais se refere a políticas sociais: educação e cultura (média de 30%), saúde e saneamento (média de 24%), habitação (média de 9%), assistência e previdência social (média de 6%).

Destaca-se o alto nível de regulação dessas políticas pela União, o que implicaria em limitada autonomia sobre a destinação dos gastos locais, havendo, conseqüentemente, constrangimentos para a adoção de políticas alternativas ou outras prioridades de gasto. Assim, o orçamento municipal seria caracterizado pela rigidez imposta por essas regulamentações e, “a despeito da descentralização das receitas fiscais, a autonomia decisória dos governos locais é fortemente limitada por regras nacionais que regulam finanças subnacionais” (Arretche; Vazquez; Gomes, 2012, p. 160).

Segundo esse argumento, que prevalece no debate atualmente, haveria um limitado espaço para autonomia decisória dos municípios quanto à utilização de recursos para perseguir agendas próprias, ou seja, para tomar decisões sobre políticas públicas. O desenho de cada política condicionaria as relações entre os níveis de governo, de modo que os diferentes recursos institucionais possibilitassem ao governo federal a indução de decisões dos governos subnacionais – mesmo com as garantias constitucionais para que os estados e municípios implementem agendas próprias. Esse argumento é desenvolvido e reforçado por muitos outros

autores (Bichir, 2016a; Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2019, 2020; Lotta; Favareto, 2016; Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014; Pires; Gomide, 2016; Souza, 2019).

Entretanto, é importante ressaltar que muitos trabalhos utilizam apenas uma arena setorial como estudo de caso, seja longitudinalmente, seja em profundidade ou mesmo transversalmente. A maioria dos estudos escolhe duas a quatro políticas e, quase sempre, as de saúde, educação e assistência social. Em outras palavras, a grande maioria dos trabalhos que embasam essa alegação apresentam viés de seleção e um recorte muito específico de casos que tendem a confirmar o argumento. A pergunta que fica é: se observado o conjunto das políticas executadas nos municípios, o argumento de pouca autonomia e, portanto, a capacidade de moldar agenda, se sustentaria, perderia força ou, mesmo, seria refutado?

Já existem evidências que destacam a importância dos municípios na entrega de políticas públicas aos cidadãos e apontam para uma atuação que vai além da mera execução do que advém do governo federal (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2019; D'Albuquerque; Sátyro, 2020; Marengo; Cate, 2021; Sátyro; Cunha, 2019). Argumenta-se novamente que, a depender dos desenhos institucionais das políticas, o município tem um papel que vai além de um mero executor de ações financiadas, reguladas e coordenadas pelo governo federal.

As análises sobre as relações intergovernamentais e a estrutura federativa no contexto brasileiro revelam a complexidade e dinamismo dessas interações. A diversidade de mecanismos de coordenação e a interconexão entre autonomia decisória local e poder de agenda federal destacam-se como elementos cruciais na compreensão dessas relações. Ao mesmo tempo, a discussão sobre a autonomia dos entes federados locais ganha nuances específicas quando consideramos cada política pública, evidenciando que a configuração das relações intergovernamentais não é homogênea, mas sim moldada pelo desenho institucional de cada arena.

Além disso, é fundamental reconhecer a necessidade de uma abordagem mais abrangente, que vá além do recorte específico de algumas políticas, pois, em diversos casos, os municípios desempenham papéis mais amplos do que simples executores de políticas federais. A capacidade dos governos locais de moldar suas agendas e implementar políticas próprias, mesmo diante das regulamentações federais, sugere uma dinâmica mais complexa e desafia a visão tradicional da limitada autonomia local. Portanto, a compreensão da capacidade decisória local exige uma análise que considere a totalidade das políticas executadas nos municípios, permitindo uma avaliação mais precisa da autonomia e capacidade de coordenação dos entes federados. Nesse sentido, a próxima seção do artigo trará a discussão sobre as implicações dos desenhos específicos das políticas e a proposição de uma tipificação do conjunto de políticas executadas no âmbito local e os diferentes espaços para atuação autônoma dos municípios.

## **DIMENSÕES DE *POLICY-DECISION MAKING* NO DESENHO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS**

Já estabelecida a necessidade de olhar para as diferentes arenas para compreender a agenda local, parte-se para uma análise do desenho institucional de cada política, a fim de destacar os diferentes mecanismos de coordenação federal e os espaços para atuação autônoma dos governos locais. Esse desenho é dado constitucionalmente por meio da definição das competências, vinculações de gastos, definição de impostos, restrições fiscais e estruturação dos papéis e relações entre os entes da federação. Além disso, são consideradas as legislações infraconstitucionais que regulam cada política especificamente.

Soma-se a isso a definição de “arenas políticas” trazida por Lowi (1964, 1972), as quais implicam em diferentes contextos de re-

apresentação de interesses, competição e locus de tomada de decisão. É nesse arcabouço institucional – que chamamos de desenho institucional de cada arena setorial – que encaixamos a ideia de coordenação e relações intergovernamentais. Por meio da análise das políticas, portanto, será possível entender que o desenho institucional e a definição dos diferentes mecanismos de coordenação dentro de cada arena determinam o quanto de espaço existe para autonomia decisória do município em cada política pública e, conseqüentemente, como se conforma a agenda local. Até aqui, nada de novo, mas o que propomos é mostrar que abordar o conjunto implica em ir além das políticas que são induzidas pelo governo federal.

Com base nisso, realizamos a análise de algumas das políticas que permitem identificar claramente como se configuram essas arenas, pensando em: tipos de constrangimentos constitucionais e legais (Soares; Cunha; Machado, 2018); incentivos financeiros e pactuações de compromisso; papéis e competências dos entes federados e aspectos de seu financiamento; e normatização e monitoramento (Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014). O Quadro 1 traz a síntese dos mecanismos de coordenação das políticas de educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação, construída a partir de análise da literatura, de regras constitucionais e infraconstitucionais. A escolha desses casos se justifica porque essas são as políticas mais tratadas pela literatura, que têm grande relevância no debate social e político.

Através da análise desses casos, busca-se construir um quadro analítico capaz contemplar todas as políticas executadas no âmbito local. Portanto, a análise dessas cinco políticas é o ponto de partida para construir um mapa geral da atuação municipal e identificar os diferentes espaços para autonomia decisória local na definição de suas agendas, diante dos diferentes constrangimentos institucionais que implicam em diferentes níveis de coordenação federal.



**Quadro 1 – Mecanismos de Coordenação das políticas**

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

Fonte: Elaborado pela autora.

A política de *educação* figura, juntamente à de saúde, entre as mais regulamentadas e nas quais o papel coordenador da União tem grande relevância para induzir a atuação municipal. A regra constitucional determina que a competência por legislar sobre educação e proporcionar acesso à educação para a população é comum aos três entes, ao mesmo tempo em que prevê aplicação de, no mínimo, 25% dos recursos municipais na área. Complementarmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) determina um aspecto central dessa política: o regime de colaboração entre os entes da federação na organização dos sistemas de ensino. Nesse regime, cabe aos municípios a normatização complementar de seus sistemas de ensino e organizar as redes para oferta do ensino fundamental e infantil, com prerrogativa legal de construir um sistema próprio. Isso significa autonomia para aprovação de regimentos das escolas municipais e da rede privada. Apesar de a legislação municipal ter caráter complementar à federal, há uma série de assuntos que os municípios regulam como, por exemplo, a “política de contratação e remuneração de professores, provimento das condições de oferta [de vagas] nas escolas, políticas e programas de redistribuição de recursos” (Gouveia, 2008, p. 462).

Mesmo que os governos subnacionais sejam os responsáveis pela execução e os principais financiadores da política, o poder de normatização está no âmbito do Congresso Nacional, visto que alterações significativas na estrutura da política de educação só podem ser implementadas por meio de emendas à constituição. Esse foi o caso das reformas na educação que instituíram o Fundef (Brasil, 1996b) e, posteriormente, o Fundeb (Brasil, 2007). Essas reformas conferiram poder de coordenação à União, ao passo que parte da arrecadação tributária local é obrigatoriamente transferida para o fundo e redistribuída entre os municípios a depender do tamanho da rede de ensino local – medida pelo número de matrículas. Esse mecanismo fez garantir a alocação de re-

ursos para educação no nível local, independentemente da vontade política dos governos municipais. Essa forte indução para adotar a política de educação, principalmente nos municípios, reflete um fortalecimento do papel da União na conformação da política.

Além disso, por meio de programas federais como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), a União transfere recursos para os estados e municípios de forma discricionária que induz comportamentos na implementação da política no âmbito local. Entretanto, no que se refere à vinculação dos recursos a gastos específicos, nota-se que, para o Fundeb – que é o maior montante de recursos –, há uma relativa flexibilidade para a utilização dos recursos, desde que estejam no contexto da manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica. Já quando se trata dos programas federais específicos, há variação entre maiores e menores níveis de rigidez quanto aos gastos dos recursos transferidos de forma discricionária. Nos casos mais rígidos, pode haver suspensão e até estorno dos recursos transferidos, caso a utilização fuja às regras dos programas (Machado; Quaresma; Araújo, 2018).

Do ponto de vista da gestão e implementação da política, os estados têm um papel importante na definição e articulação de iniciativas de cooperação intermunicipal, especialmente no fortalecimento do regime de colaboração para oferta do ensino fundamental. Um caso emblemático dessa atuação é o do estado do Ceará, em que, a partir da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios, a secretaria estadual de educação viabiliza a interlocução entre os municípios em diferentes frentes, interferindo nos sistemas municipais de educação, inclusive com indução financeira. Um aspecto central da atuação do estado é por meio do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), que prevê fortalecimento burocrático das secretarias e escolas municipais, disponibilização de material didático e realização de avaliações. Isso tudo articulado em rede

com a Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE). Um incentivo utilizado é a premiação de escolas com base em desempenho, vinculado à atuação da escola como assessoria a outra escola com baixo desempenho (Segatto; Abrucio, 2016). Dessa forma, o desenho da política estadual e a criação de incentivos e fortalecimento do regime de colaboração evidenciam a relevância do papel indutor dos estados nessa política.

No caso da política de *saúde*, a Constituição atribuiu aos municípios a competência de prestar serviços de atendimento à saúde da população, em cooperação financeira e técnica com os demais entes, estabelecendo o gasto mínimo de 15% dos recursos municipais na área. Em legislação complementar – Lei nº 8.080/1990 –, reforça-se o papel central dos municípios para execução dos serviços com a determinação da descentralização político-administrativa da política de saúde. Dessa forma, a configuração geral da política prevê a responsabilidade pela execução nos governos subnacionais, principalmente os municípios, e concentra o financiamento na União. O Executivo federal fica com o poder de normatização e, principalmente por meio de portarias ministeriais, regulamenta a política. O Ministério da Saúde é, portanto, um ator central na formulação da política de saúde implementada por todos os entes, em todo o país.

No rol das transferências obrigatórias – constitucionais e legais – que a União deve fazer aos demais entes, a política de saúde ocupa um espaço importante. Juntamente com os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), as transferências destinadas ao SUS são de natureza obrigatória, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2016). Entretanto, além dessas, a União também dispõe de transferências discricionárias aos governos subnacionais condicionadas à adesão destes às regras dos programas federais como o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Nesse sentido, ao aderir aos progra-

mas, os governos estaduais e municipais se submetem a regras do governo federal e, em contrapartida, recebem recursos para executar serviços de saúde. Essas regras, em geral, preveem especificações da utilização e trazem menos flexibilidade na utilização dos recursos – em comparação à educação, por exemplo. O controle e a fiscalização do cumprimento das regras de utilização dos recursos ficam a cargo do Sistema Nacional de Auditoria do SUS, além de controle societal feito pelos conselhos nacional, estaduais e municipais de saúde, e atuação dos órgãos de controle – Tribunais de Contas Estaduais e da União. Em caso de descumprimento das regras, o governo federal pode suspender as transferências de recursos (Machado, 2018).

A política de saúde se organiza em formato de sistema nacional – SUS – e prevê espaço de pactuação federativa concretizado na Comissão Intergestora Tripartite. Essa comissão é composta por membros dos três níveis da Federação que discutem conjuntamente e pactuam, em alguma medida, os aspectos da formulação da política que é concentrada no Ministério da Saúde. Além disso, os governos municipais estão autorizados a constituir consórcios públicos para desenvolvimento cooperativo de ações e os serviços de saúde sob sua responsabilidade.

Além dos elementos destacados, a literatura aponta para a importância da atuação municipal na saúde por meio da alocação de recursos advindos de receitas próprias. Esse é um fator relevante para explicar as diferenças territoriais e regionais de investimento e acesso à saúde, mesmo diante da capacidade de coordenação do governo federal e da força do SUS. Isso porque a capacidade de investimento com recurso próprio depende da capacidade de arrecadação municipal, que está diretamente relacionada às condições econômicas municipais (Machado; Quaresma; Araújo, 2020).

Dessa forma, entende-se que os mecanismos de coordenação federal nas políticas de educação e saúde são, principalmente, os de

constrangimentos institucionais e legais, com a definição de mínimos constitucionais e vinculação de recursos. Entretanto, também são utilizados incentivos financeiros, especialmente no caso da saúde, para induzir os governos locais a adotarem regras e formatos de execução das políticas definidas nacionalmente. Já em relação às pactuações e aos compromissos, como no caso da saúde, a existência de espaço de pactuação federativa reforça o cumprimento das regras nacionais e, no caso da educação, a questão da cooperação horizontal, com especial papel indutor dos estados que têm relevância importante no processo de coordenação das políticas, como é o caso do Ceará.

Já a *assistência social* está em um contexto diferente da educação e saúde, apesar de estar entre as políticas em que o governo federal tem maior capacidade de coordenação. No âmbito das competências constitucionais dos entes da federação, há previsão apenas da responsabilidade da União quanto à seguridade social. Isso significa que o texto constitucional não traz especificidades quanto a uma política pública de assistência, mas isso vai sendo institucionalmente estabelecido pela Lei nº 8.742/1993, a Lei Orgânica da Assistência Social, em que são instituídas as funções da União de coordenar, definir regras gerais e apoiar financeiramente o aprimoramento da gestão descentralizada da política, enquanto os estados e municípios se consolidam como responsáveis pela execução de programas. Esses aspectos são reforçados, posteriormente, pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005, 2012) e pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), Protocolo (2009), para citar apenas alguns (Costa; Palotti, 2013; Jaccoud, 2016; Jaccoud; Hadjab; Chaibub, 2009; Sátyro; Cunha, 2013; Soares; Cunha, 2016).

Dessa forma, o financiamento da política fica concentrado na União, que também é dotada do poder de normatização e o exerce por meio, principalmente, de portarias ministeriais. Enquanto isso, os governos subnacio-

nais são os responsáveis pela execução e entrega dos serviços socioassistenciais à população. As transferências discricionárias de recursos da União aos demais entes ocorre por meio de programas federais como Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), por exemplo. A vinculação da utilização dos recursos transferidos apresenta rigidez variável, a depender do objeto do programa federal. No caso do PETI, por exemplo, os recursos são restritos à manutenção e pagamento de bolsas aos jovens beneficiários. Já no caso de programas voltados à assistência das famílias, há maior flexibilidade quanto à utilização dos recursos (Machado; Quaresma; Araújo, 2018). A fiscalização e controle do cumprimento dessas regras é de responsabilidade do ministério, realizada por meio das prestações de conta dos municípios e de visitas *in loco* feitas por equipes técnicas do governo federal, além da atuação dos órgãos de controle, Ministério Público e dos conselhos nacional, estaduais e municipais de assistência social. A depender da situação identificada pelas avaliações desses atores, as transferências podem ser bloqueadas ou suspensas.

O caso do sistema de incentivos à adesão de governos subnacionais a regras e programas federais na política de assistência social é objeto de estudo da literatura. Fernandes (2016) aponta que o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) se constitui em ferramenta de indução do comportamento dos municípios: a partir do cumprimento de uma série de requisitos relacionados à gestão local, o município avança em sua pontuação no indicador e, conseqüentemente, recebe retornos financeiros como forma de compensação pelos resultados. Esse mecanismo faz com que a capacidade de coordenação do governo federal na política de assistência social seja reforçada.

Inspirada no modelo da saúde, a assistência social se organiza em sistema nacional – SUAS –, com espaços de pactuação federati-

va concretizados nas Comissões Intergestoras Bipartite – com estados e municípios – e Tripartite – com os três entes. Nesses espaços, são debatidas e pactuadas regras de implementação da política, garantindo-se a representação dos interesses dos diferentes níveis de governo e, principalmente, fazendo contrapontos ao poder de normatização do governo federal. No âmbito da cooperação horizontal, estabelece-se a competência estadual para estímulo e apoio técnico e financeiro de associações e consórcios municipais para a prestação de serviços socioassistenciais.

Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) analisam a coordenação dessa política em duas frentes: a assistência social em si e a frente de combate à pobreza. De acordo com as autoras, enquanto a assistência é coordenada por meio da estrutura do SUAS, a frente de combate à pobreza está ancorada em programas federais implementados mediante adesão dos entes subnacionais. Essa distinção é interessante porque até a instituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), a frente de benefícios – transferência de renda – acontecia de forma fragmentada em diferentes ministérios, que exigiam outras formas de coordenação federal para implementação dos programas. A partir da consolidação e do investimento na capacidade institucional do MDS, reforçou-se a capacidade de coordenação federal sobre a política, com diferentes recursos e mecanismos federais de indução das unidades subnacionais (Sátyro; Cunha, 2018).

Por fim, as políticas de *saneamento* e *habitação* aparecem conjuntamente no texto constitucional e apresentam várias similaridades, bem como diferenças importantes. É competência constitucional da União definir as diretrizes sobre habitação e saneamento básico. Apesar de o saneamento básico ter nascido conectado à política de saúde pelo movimento sanitário, a definição constitucional estabeleceu competências concorrentes dos três entes, o que deixou espaço para desobrigação de todos eles na promoção de melhoria das condi-

ções de saneamento (Menicucci; D'Albuquerque, 2018). Apenas com a legislação complementar, e quase 20 anos depois (Brasil, 2007), determinou-se que a titularidade do exercício do serviço de saneamento é dos municípios – quando o interesse é local – e previu-se a atuação conjunta com os estados quando se trata de caso de interesse comum – como em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. A lei também determina que a União é a responsável pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), que deve seguir diretrizes e metas estabelecidas para um período de 20 anos e abarcar todos os serviços de saneamento. Mas o ponto crucial dessa lei está na obrigatoriedade de os municípios formularem e implementarem a Política Municipal de Saneamento Básico, o que possibilitou o recebimento de recursos do governo federal para investimentos no setor (Bayer; Uranga; Fochezatto, 2021).

Apesar de a União figurar como principal financiador do serviço de saneamento, existe uma diversidade de fontes e formas de alocação de recursos própria dessa arena. Algumas delas são o subsídio público através de recursos fiscais advindos de orçamentos e fundos públicos e o subsídio tarifário interno ou externo, baseado na cobrança de serviços prestados a localidades ou regiões específicas ou entre regiões e localidades. Além disso, temos as inversões diretas de capitais públicos e privados, que correspondem ao investimento de capital do poder público em empresas estatais públicas ou mistas e, por fim, há a possibilidade de financiamento via empréstimos advindos de fundos públicos, privados, bancos e agências multilaterais. Dessa forma, é possível perceber a complexidade da estrutura de financiamento dessa política, que envolve fontes públicas, fundos geridos pela União, recursos das próprias prestações do serviço e fontes privadas (Borja, 2014).

Apesar do poder normatizador da União, através do Conselho Curador da Caixa Econômica Federal e de não haver espaços de pac-



tuação federativa, o que reforça a capacidade de coordenação do governo federal (Arretche, 2002, 2004), a atuação dos governos subnacionais nessa arena é de grande relevância, porque a responsabilidade por executar os serviços de saneamento está nas companhias estaduais ou órgãos da autarquia municipal. Mas, principalmente, porque, após 2007, houve uma mudança institucional que gerou centralidade dos municípios para além da prestação do serviço: integrou-se o governo local ao planejamento, regulação, fiscalização e controle social do setor de saneamento básico (Pereira; Heller, 2015).

Um espaço relevante de atuação municipal nessa arena está na possibilidade de consórcios exclusivamente intermunicipais de saneamento básico para prestação do serviço, segundo a lei complementar. Mas, apesar de não haver uma organização da política em formato de sistema nacional – como o SUS e o SUAS –, é possível identificar iniciativas de unicidade dos serviços prestados em todo o país. Nesse contexto, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) tem o objetivo de reunir informações institucionais, administrativas, operacionais, gerenciais, econômicas, financeiras e contábeis sobre a prestação do serviço de saneamento básico nas áreas urbanas em todo o país. Por meio desse sistema, o governo federal pode planejar, elaborar orientações, avaliar e propor aperfeiçoamentos aos serviços prestados, além de fornecer informações para controle social. Nota-se que não é um sistema nacional para execução do serviço, mas que traz insumos para as orientações sobre a política e pode ser entendido como um instrumento de coordenação federal (Galvão Júnior, 2006).

No caso da habitação, a política é bastante regulada e com pouca previsão de protagonismo dos governos locais. Apesar de a execução dos serviços ser de responsabilidade de companhias municipais de atuação regional, o poder de financiamento e normatização está muito concentrado na União. Em legislação complementar, estabeleceu-se o Sistema Nacional de

Habitação de Interesse Social (SNHIS), de caráter implementador da política (Brasil, 2005), cujo objetivo é centralizar todos os programas e projetos que tratam da habitação de interesse social. É composto por órgãos ligados à União, estados e municípios, além de instituições privadas e agentes financeiros que executam atividades na área habitacional. Um dos componentes considerados essenciais do SNHIS é a integração de habitação e articulação com as políticas fundiária, de saneamento ambiental e de mobilidade urbana, e a adesão dos governos subnacionais implica, necessariamente, na elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social como condição para receber os recursos do fundo. Com esse instrumento, os municípios e estados entregam, em nível local, a Política Nacional de Habitação, articulando conjuntamente as diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores para planejamento e gestão habitacional. Esse instrumento é elaborado de forma compatível com o planejamento local presente nos planos diretores e planos plurianuais locais (Cardoso, 2008).

A elaboração do plano local é a condição para acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Local. Os governos municipais podem aplicar recursos que advêm do fundo, mas os estados são atores centrais na articulação de ações do setor habitacional em seus territórios. Isso acontece porque o Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social é, junto ao Conselho Curador da Caixa Econômica Federal, responsável pela normatização do setor e conta com a participação de representantes escolhidos pelos governos estaduais. Além disso, o setor não conta com espaços de pactuação federativa, o que reforça a capacidade de coordenação do governo federal (Arretche, 2002, 2004).

Cardoso e Ribeiro (2002) analisam as políticas habitacionais de uma amostra de municípios e apontam que, mesmo com o processo de descentralização e municipalização da política ocorrido após a CF-88, há uma barreira clara para a implementação efetiva dessas polí-

ticas: a capacidade dos municípios em termos de recursos, corpo técnico e administrativo é um fator que diferencia a efetivação da municipalização da política habitacional (Cardoso, 2006). Esse cenário reafirma a importância dos governos estaduais e federal na redistribuição de recursos financeiros e de competências técnicas entre os municípios, a fim de garantir a implementação da política. No fim, tudo isso configura a habitação como uma política em que a atuação dos municípios é secundária e a competência prioritária é de outros entes da Federação, destacando-se o poder de coordenação da União.

A análise das políticas de educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação evidencia a complexidade do desenho institucional brasileiro e seus reflexos na coordenação entre os entes federativos. Ao explorar as dimensões de *policy-decision making*, percebe-se que a autonomia decisória dos municípios varia significativamente em cada política, sendo moldada por constrangimentos constitucionais, legislações infraconstitucionais, incentivos financeiros, pactuações de compromisso e papéis e competências definidos entre os entes federados. Nesse sentido, é importante ir além das políticas induzidas pelo governo federal, considerando todas as políticas de atuação municipal para entender a capacidade de decisão e os espaços para autonomia dos entes locais.

## TIPIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS EXECUTADAS PELOS MUNICÍPIOS E OS ESPAÇOS PARA AUTONOMIA DECISÓRIA LOCAL

A partir da análise dos desenhos institucionais e da configuração das arenas setoriais trazidos anteriormente e considerando o conjunto total de execução de políticas no âmbito municipal, propõe-se uma tipificação das políticas que evidencia os diferentes espaços para autonomia decisória dos municípios na construção de sua agenda. O cenário total da atuação municipal na execução de políticas públicas pode ser desenhado a partir das rubricas presentes no demonstrativo de execução financeira municipal, estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, das quais é possível extrair 17 políticas – ou funções orçamentárias – que representam serviços entregues à população: agricultura, assistência social, comércio e serviços, cultura, direito da cidadania, educação, energia, gestão ambiental, habitação, indústria, lazer, saneamento, saúde, segurança pública, trabalho, transporte e urbanismo (Brasil, [201-]). Considerando esse cenário completo, é possível organizar as políticas na agenda local em três grupos, conforme explicitado no Quadro 2.

O primeiro grupo abrange políticas nas áreas de educação, saúde e assistência social e

**Quadro 2 – Tipificação das políticas por adoção na agenda local**

| Grupo  | Políticas  | Descrição   | Aspectos Centrais   |
|--|--|---|---|
| Grupo 1: Adoção por indução federal              | Educação, saúde e assistência social   | Municípios são os principais responsáveis pela execução, mas os mecanismos de coordenação do governo federal induzem os governos locais a adotarem as políticas dentro de parâmetros que limitam a autonomia local. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Execução pelos municípios;</li> <li>• Influência significativa do governo federal;</li> <li>• Coordenação que induz ações específicas;</li> <li>• Limitação da autonomia local;</li> <li>• Alguma flexibilidade e investimento próprio, com regulamentação.</li> </ul> |
| Grupo 2: Atuação autônoma do município           | Urbanismo, lazer, cultura, agricultura, transporte, gestão ambiental e saneamento                      | Municípios são os principais responsáveis pela execução das políticas de forma mais autônoma e sem atuação incisiva do governo federal.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Execução mais autônoma pelos municípios;</li> <li>• Pouca intervenção incisiva do governo federal;</li> <li>• Iniciativas de integração nacional.</li> </ul>   |
| Grupo 3: Competência prioritária de outros entes | Indústria, trabalho, energia, habitação, segurança pública, comércio e serviços e direito da cidadania | União e estados são os principais responsáveis pela execução, não há políticas nacionais ou mecanismos que incentivem os municípios a adotarem as políticas.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• União e estados como principais responsáveis;</li> <li>• Ausência de mecanismos fortes que incentivem a adoção pelos municípios</li> </ul>   |

Fonte: Elaborado pela autora.

é denominado “Políticas de adoção por indução federal”. Nesse contexto, os municípios são os principais executores, mas a influência do governo federal é significativa. Mecanismos de coordenação federal induzem a adoção de ações específicas pelos governos locais, limitando a autonomia. Entretanto, entre essas políticas, há uma variação das possibilidades de priorização – ou não – pelos governos locais que é possibilitada pelo nível de flexibilidade e investimento de recursos próprios na política – mesmo que sua adoção seja fortemente regulada.

O segundo grupo, denominado “Políticas de atuação autônoma do município”, engloba políticas de saneamento, urbanismo, lazer, cultura, agricultura, transporte e gestão ambiental. Aqui, os municípios têm uma execução mais autônoma, com pouca intervenção direta do governo federal. Apesar disso, existem iniciativas de integração nacional dessas atividades. Por fim, o terceiro grupo é denominado “Políticas de competência prioritária de outros entes”, composto pelas políticas de habitação, indústria, trabalho, energia, segurança pública, comércio e serviços e direito da cidadania. Nesse caso, a CF-88 define a União e os estados como os principais responsáveis pela execução e não há mecanismos fortes que incentivem os municípios a adotarem as políticas.

A tipificação proposta das políticas executadas pelos municípios, com a categorização em três grupos distintos, oferece uma abordagem analítica valiosa para compreender a dinâmica da autonomia decisória local na construção da agenda municipal. Ao extrair as 17 políticas representativas dos serviços entregues à população, a tipificação destaca as nuances das relações entre os diferentes níveis de governo. Desse modo, a abordagem adotada identifica os espaços em que os municípios têm maior autonomia e os casos em que a influência federal é mais preponderante, cuja classificação não apenas oferece uma visão organizada das políticas, mas também sugere que a tipificação pode ser investigada empiricamente. A análise empírica dessas categorias, considerando vari-

áveis como investimento próprio, flexibilidade na adoção de ações e influência direta do governo federal, pode fornecer *insights* valiosos sobre a efetiva autonomia decisória dos municípios na execução de políticas públicas. Dessa forma, a tipificação abre caminho para uma pesquisa empírica que enriquecerá nosso entendimento das relações intergovernamentais e da implementação de políticas locais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou compreender as dimensões da capacidade decisória no âmbito local, explorando o desenho institucional e os mecanismos de coordenação que moldam os espaços de ação dos municípios brasileiros. Ao longo da análise, destacaram-se a complexidade das relações intergovernamentais e a dinâmica do federalismo brasileiro, evidenciando a interconexão entre autonomia decisória local e o poder de agenda federal.

No contexto das políticas públicas, concentramos nossa atenção em cinco áreas-chave: educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação. A análise revelou que a autonomia decisória dos municípios varia significativamente em cada política, sendo influenciada por constrangimentos constitucionais, legislações infraconstitucionais, incentivos financeiros e papéis e competências dos entes federados. A compreensão dessas nuances demandou uma abordagem que transcende o enfoque isolado de políticas específicas, reconhecendo a amplitude dos papéis desempenhados pelos governos locais.

O desenho institucional de cada política foi explorado, considerando elementos como definição de competências, vinculações de gastos, impostos, restrições fiscais e estruturação das relações intergovernamentais. Essa análise revelou a heterogeneidade das arenas setoriais e a necessidade de uma visão abrangente para capturar a complexidade da autonomia decisória municipal.

A tipificação das políticas executadas pelos municípios em três grupos distintos proporcionou uma ferramenta analítica valiosa. O primeiro grupo, “Políticas de adoção por indução federal”, destaca a influência significativa do governo federal na agenda local. O segundo grupo, “Políticas de atuação autônoma do município”, revela espaços onde os municípios têm maior autonomia, enquanto o terceiro grupo, “Políticas de competência prioritária de outros entes”, aponta áreas onde a responsabilidade principal recai sobre a União e os estados, deixando menos espaço para atuação autônoma dos municípios.

Essa tipificação organiza as políticas de forma sistemática e sugere uma linha de pesquisa empírica para avaliar a efetiva autonomia decisória dos municípios, através de dados oficiais já disponíveis para análise. Portanto, este trabalho contribui para o debate sobre a autonomia decisória dos governos locais no Brasil, destacando a importância de uma abordagem abrangente e contextualizada. A compreensão das dimensões da capacidade decisória no âmbito local é fundamental para promover uma gestão eficiente e alinhada com as demandas da população. A agenda de pesquisa, baseada na tipificação proposta, pode aprofundar ainda mais nosso entendimento das complexas relações entre os diferentes níveis de governo e, através de análises empíricas, oferecer *insights* valiosos para a formulação e implementação de políticas públicas no contexto municipal brasileiro.

Recebido para publicação em 04 de setembro de 2023  
Aceito em 24 de novembro de 2023

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. v. 12.
- ALMEIDA, M. H. T.; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 124-147, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/mgWW3gHjMRk6k3y3gpVNz9K/>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- AMENTA, E. State-centered and political institutional theory: retrospect and prospect. In: JANOSKI, T. et al. (org.). *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 96-114.
- AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Ann Arbor: University Of Michigan Press, 2001.
- ANDRADE, L. A. G.; SANTOS, M. L. W. D. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAS, L.; CINTRA, A. O. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Ed. UNESP, 2014. p. 157-174.
- ARAÚJO, F. et al. Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 367-393, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/qn3H88Cfp3XxjK7PQr5qpqr/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- ARAÚJO, V.; FLORES, P. Competição eleitoral e ideologia partidária. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. *As políticas da política: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Ed. UNESP: CEM, 2019. p. 23-48.
- ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, M. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *Boletim Informativo Bibliográfico*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1995. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/161>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6Wvvp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/B5nNKdtBqvvdBnNRbPyFnHp/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: Fiocruz, 2012. p. 145-171.
- BARROS, R.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. Sobre as utilidades do cadastro único. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, n. 1414, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2653>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/571>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- BAYER, N. M.; URANGA, P. R. R.; FOCHEZATTO, A. Política Municipal de Saneamento Básico e a ocorrência de doenças nos municípios brasileiros. *urbe. Revista*



*Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 13, p. 1-17, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/tNPj5QhVVvqCyQmcn7by9Mt/>. Acesso em: 19 dez. 2023.

BENDOR, J.; GLAZER, A.; HAMMOND, T. Theories of delegation. *Annual Review of Political Science*, San Mateo, v. 4, p. 235-269, 2001. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.4.1.235>. Acesso em: 19 dez. 2023.

BICHIR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: [https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user\\_files/noticias/ckeditor/Bichir\\_tese\\_rev.pdf](https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user_files/noticias/ckeditor/Bichir_tese_rev.pdf). Acesso em: 11 set. 2022.

BICHIR, R. M. Novas agendas, novos desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 104, p. 111-135, 2016a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/M5XFdvfntQWHTHFZk7FKwwj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.

BICHIR, R. M. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, João Pessoa, v. 1, p. 49-78, 2016b. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/28463>. Acesso em: 19 dez. 2023.

BICHIR, R. M.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros. In: LOTTA, G. (org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília, DF: Enap, 2019. p. 225-256.

BICHIR, R. M.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação O caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 35, n. 102, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/c87HnNl8R5YNM95RpBVP7tN/>. Acesso em: 19 dez. 2023.

BORJA, P. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 432-447, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/gn7vpPFZYBHq6s6JVtHCHbw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 134, n. 248, p. 27833-27841, 23 dez. 1996a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 86, p. 1-9, 5 maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 128, n. 182, p. 18055-18059, 20 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm). Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras

providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 233, p. 18769-18772, 8 dez. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 250, p. 28442-28444, 26 dez. 1996b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm). Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 115, p. 1-3, 17 jun. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm). Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB [...]. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 118, p. 7-12, 21 jun. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm). Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre as Transferências Fiscais da União – Princípios Básicos*. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2016.

BRASIL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. *Portal*. Versão 2.0. Brasília, DF: SICONFI, [201-]. Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Acesso em: 11 set. 2022.

BROOKS, C.; MANZA, J. Social Policy Responsiveness in Developed Democracies. *American Sociological Review*, Menasha, v. 71, p. 474-494, 2006. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/000312240607100306>. Acesso em: 19 dez. 2023.

BUCCHIANERI, P. *et al.* What explains local policy cleavages? Examining the policy preferences of public officials at the municipal level. *Social Science Quarterly*, Austin, n. 102, p. 2752-2760, 2021. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ssqu.13039>. Acesso em: 19 dez. 2023.

CALDEIRA, J. *História da riqueza no Brasil*. Rio de Janeiro: Sextante, 2017.

CARDOSO, A. L. Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação. In: CARDOSO, A. L.; ABIKO, A. K. *Procedimentos de Gestão Habitacional para População de Baixa Renda*. Porto Alegre: ANTAC, 2006. p. 77-115.

CARDOSO, A.; RIBEIRO, L. Os municípios e as políticas habitacionais. In: ABIKO, A. K.; ORNSTEIN, S. W. *Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social*. São Paulo: FAUUSP, 2002. p.15-33 (Coletânea HABITARE/FINE, v. 1).

CARDOSO, P. *Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco legal urbanístico: subsídios para implementação nos estados e municípios – lei federal nº 11.124/05*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

CAVALCANTE, P. A competição eleitoral gera governos mais eficientes? Um estudo comparado das prefeituras no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1569-591, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/cky9mjFs6748MmvWkkb6CrR/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.



- CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. Minding Weber more than ever? The impacts of State capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *Maastricht University*, Maastricht, 2013a. Disponível em: <http://portal.unu.edu/news/7196>. Acesso em: 11 set. 2022.
- CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Maastricht University*, Maastricht, 2013b.
- COSTA, B. L. D.; PALOTTI, P. L. de M. Federalismo, Descentralização e o Novo Arranjo Institucional da Política de Assistência Social: lidando com problemas de coordenação e autonomia. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p.329-360.
- D'ALBUQUERQUE, R. W. *A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da Assistência Social dos municípios brasileiros*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.
- D'ALBUQUERQUE, R. W.; SÁTYRO, N. A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, Campinas, v. 26, n. 2, p. 246-282, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/N5xCWHqv4sbgDVCTYscyqqh/>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- DIREITO, D.; KOGA, N. Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1286-1306, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/hN7jX7kx6gFLSN38NZmwtdn/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- ESTRELLA, J.; RIBEIRO, L. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 625-641, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/HKpRZSG5MCjjCdCQqw7KdKF/>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'weberian' state structures on economic growth. *American Sociological Review*, Menasha, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/000312249906400508?icid=int.sj-abstract.similar-articles.9>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- FERNANDES, F. C. *Federalismo, Políticas Sociais e Sistemas de Incentivo: o caso do Programa Bolsa Família (2006-2014)*. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- FRANZESE, C. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.
- GALVÃO JUNIOR, A. C. Regulação da qualidade e controle social. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; SILVA, A. C. (ed.). *Regulação: indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto*. 2. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica e Ed., 2006. p. 161-178.
- GOMES, S.; SILVA, A.; OLIVEIRA, F. Governos partidários e políticas educacionais no Brasil do século XXI: a eficácia da democracia. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Ed. UNESP: CEM, 2019. p. 23-48.
- GOMES, S. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/SMzz68g4gpbPpyVMkTSpvBG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (ed.) *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea, 2014.
- GOUVEIA, A. Financiamento da educação e o município na federação brasileira. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 437-465, 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpa/article/download/19267/11190/69745>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- GRIN, E. J. et al. (ed.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Ed. UFRGS: CEGOV, 2021.
- GRIN, E. J. et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/75417>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- GRIN, E. J. *Rotas federativas para a promoção capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira*. 2016. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. *Governos locais: uma leitura introdutória*. Brasília, DF: Enap, 2019.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 29, n. 77, p. 1-23, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/dKdHdQncfCXL6SbBwJ3TJnM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- HAGGARD, S. The Reform of the State in Latin America. In: ANNUAL BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 1995, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: [s. n.], 1995.
- HEDGE, D. M.; SGICCHITANO, M. J. The principal-agent model and regulatory federalism. *The Western Political Quarterly*, Salt Lake City, v. 44, n. 4, p. 1055-1080, 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/448807>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- JACCOUD, L. de B. Família e assistência social no Brasil: uma análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu. *Anais [...]*. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2016.
- JACCOUD, L. de B.; HADJAB, P. D. E.; CHAIBUB, J. R. Assistência Social e Segurança Alimentar: Entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise – vinte Anos da Constituição Federal*. 2. ed. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2009. v. 1, n. 17, p. 175-250.
- JORDAN, M. M. Punctuations and Agendas: A New Look at Local Government Budget Expenditures. *Journal of Policy Analysis and Management*, New York, v. 22, n. 3, p. 345-360, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3326031>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LIJPHART, A. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- LOTTA, G.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. Coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas

- brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, 2014. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/5817>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- LOWI, T. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, Baltimore, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, Washington, D.C., v. 32, p. 298-310, 1972. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4440249/mod\\_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4440249/mod_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf). Acesso em: 19 dez. 2023.
- LUPIA, A. Delegation of Power: agency theory. In: SMELSER, N. J.; BALTES, P. B. (ed.). *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Oxford: Elsevier, 2001. p. 3375-3377.
- MACHADO J. A. *Políticas públicas descentralizadas e problemas de coordenação: o caso do sistema único de saúde*. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.
- MACHADO J. A.; QUARESMA, G.; ARAÚJO, C. E. L. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da teoria da agência. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 69, p. 57-84, 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1295>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- MACHADO J. A.; QUARESMA, G.; ARAÚJO, C. E. L. Municipal expenditures using own-source revenues and resilience of territorial inequalities in health. *Saúde Sociedade*, São Paulo, v. 29, n. 4, p. 1-15, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/TLNvrZ5pKYx3tnwhY8wP78q/?lang=en>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- MAINWARING, S. Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (ed.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1997. p. 55-109.
- MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/nscxmGGkMYvjgPJ9NCY8tZk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- MARENCO, A.; CATE, L. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 29, n. 77, p. 1-23, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/nscxmGGkMYvjgPJ9NCY8tZk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- MARENCO, A. et al. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBjwzRzmHGnWfS8CSh8w/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 set. 2022.
- MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E.; FÁRIA C. A. P. (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 23-46
- MATSUMOTO, C. E. H.; FRANCHINI, M.; MAUAD, A. C. E. *Município: palco da vida. A história do municipalismo brasileiro*. Brasília, DF: CNM, 2012.
- MELO, M. A. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 1, p. 67-82, 1996. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/1738/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p.67-82.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/CMDZ4JFygZBhhfRYcPrGxy/>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- MENDES, C. C. Padrões regionais da despesa pública municipal no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2015. Texto para Discussão, n. 2089.
- MENICUCCI, T.; COSTA, L. A.; MACHADO, J. A. Pacto pela saúde: aproximações e colisões na arena federativa. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, p. 29-40, 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232018000100029&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232018000100029&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 6 set. 2021.
- MENICUCCI, T.; D'ALBUQUERQUE, R. W. Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos. In: HELLER, L. *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz 2018. p. 9-52.
- MILLER, G. J. The political evolution of principal-agents model. *Annual Review of Political Science*, San Mateo, v. 8, p. 203-225, 2005. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- MOE, T. M. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, Hoboken, v. 28, p. 739-777, 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2110997>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- MONTEIRO, D.; FERREIRA, M.; TEIXEIRA, K. Determinantes da Gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 214-226, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/k7RK9C388CsdpWGP5DBtNWk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- MORTENSEN, P.; LOFTIS, M.; SEEBERG, H. *Explaining Local Policy Agendas: Institutions, Problems, Elections and Actors*. [S. l.]: Springer International Publishing, 2022.
- NASCIMENTO, A. R.; GRIN, E. Poder local e gestão pública: dimensões para análises da governança municipal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, Recife, v. 6, n. 3, p. 3-20, 2021. Disponível em: [https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u949/eduardojoesgrin\\_poder\\_local\\_e\\_gestao\\_publica\\_dimensoes\\_para\\_analises\\_da\\_governanca\\_municipal.pdf](https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u949/eduardojoesgrin_poder_local_e_gestao_publica_dimensoes_para_analises_da_governanca_municipal.pdf). Acesso em: 19 dez. 2023.
- PEREIRA, T.; HELLER, L. Planos municipais de saneamento básico: avaliação de 18 casos brasileiros. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 395-404, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/Cvq8JLGJrnwLdtkpn4Yq96N/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- PIERSON, P.; LEIBFRIED, S. (ed.). *European Social Policy: between fragmentation and integration*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXlK7DBfmxRf9jB6dmrSc/>. Acesso em: 19 dez. 2023.

- POWER, T.; ZUCCO, C. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: a research communication. *Latin American Research Review*, Pittsburgh, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20488177>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- PRZEWORSKI, A. The State and the Citizen. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: [s. n.], 1998. p. 1-23.
- SAKURAI, S. N. Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/FtXqPLTnrfKCPrs87TRnVSx/>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SAMUELS, D. Concurrent Elections, Discordant Results. Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil. *Comparative Politics*, New York, v. 33, n. 1, p. 1-20, 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422421>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SANTIN, J.; FLORES, D. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. *Revista Justiça do Direito*, Passo Fundo, v. 21, n. 1, p. 56-69, 2006. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/2176/1407>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SÁTYRO, N. Institutional Constraints, Parties and Political Competition in Brazilian States, 1987-2006. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Santiago, v. 33, n. 3, p. 583-605, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/324/32430003001.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SÁTYRO, N.; CUNHA, E. S. M. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 363-385, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/nDg5qmfDcp7tvryHtgYtQBK/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SÁTYRO, N.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 2, p. 286-317, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/rmjy43xWsLLQp7jGr7V9RBH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SÁTYRO, N.; CUNHA, E. S. M. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, Campinas, v. 25, p. 401-432, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/JdSnkBfBW84KqdJ3GZPYHm/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SÁTYRO, N.; CUNHA, E. S. M. *O papel da burocracia e das instâncias de articulação federativa nas políticas sociais: o caso do Sistema Único de Assistência Social*. [S. l.: s. n.], 2013. Projeto de Pesquisa.
- SCHEEFFER, F.; FAVERI, D.; SILVA JUNIOR, E. A influência das ideologias partidárias nos gastos públicos em assistência social nas capitais brasileiras. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 25, n. 80, p. 1-21, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/78480>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SCHIMIDT, M. G. When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research*, Oxford, v. 30, p. 155-183, 1996. Disponível em: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6765.1996.tb00673.x>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/GgFjfhJLdjYnG3TQMjfkpH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 84, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/81938>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SHAPIRO, S. Agency theory. *Annual Review of Sociology*, San Mateo, v. 31, p. 263-284, 2005. Disponível em: <http://strategy.sjsu.edu/www.stable/pdf/Schapiro,%20S.%202005,%20Annual%20Review%20of%20Sociology%2031%2020263-284.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SILVA, D. et al. Downs Vence Mais Uma Vez? Posicionamento Ideológico-Partidário nas Eleições 2012. *Revista Política Hoje*, Recife, v. 22, n. 1, p. 206-249, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica/hoje/article/download/3779/3083>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.
- SOARES, M. M.; CUNHA, E. P.; MACHADO, J. A. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília, DF: Enap, 2018.
- SOARES, M. M.; CUNHA, E. P.; MELO, B. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539-561, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SPMSQVnNnSNnkzKCPjZsFvNb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SOARES, M. M.; CUNHA, E. P. Política de Assistência Social e Coordenação Federativa no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 67, p. 85-108, 2016. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/1360>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: IPEA, 2010. v. 1, p. 25-56.
- SOUZA, C. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n. 35, p. 1-14, 2019. Supl. 2. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/45DWPg6xBf99zWHR57q4hcK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- SOUZA, C. Governo Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. *Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-34, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sp/a/qbYVHXgy3fRPrbNgx6M5LXL>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- STEPAN, A. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Dados: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999. Disponível em: <https://acervo.ena.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=15893>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 42, n. 0, p. 103-120, 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/5178>. Acesso em: 11 set. 2022.
- TSEBELIS, G. Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo,

- Multicameralismo e Pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1997. Disponível em: <https://www.gcpp.com.br/wp-content/uploads/2020/02/Aula-22-Tsebelis-Processo-Decis%C3%B3rio-1.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- VAZQUEZ, D. A. Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/4XtG9VVKhhpZjXDgkfBdLrd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- VIDEIRA, R.; MATTOS, E. Ciclos políticos eleitorais e a interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 259-286, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eco/a/XwNYm9tVSHMy3BzvjjbTxCk/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- VIEIRA, A. M. M. *A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007*. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.
- VIGODA, E. Are you being served? The responsiveness of public administration to citizens' demands: an empirical examination in Israel. *Public Administration*, London, v. 78, n. 1, p. 165-191, 2000. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9299.00198>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- WEAVER, K. R.; ROCKMAN, B. *Do Institutions Matter?* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993.
- WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, DF: Ed. UnB, 1999.
- WEBER, M. Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, E. *Sociologia da Burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 15-28.



**DIMENSIONS OF LOCAL DECISION-MAKING  
CAPACITY, INSTITUTIONAL DESIGN AND  
COORDINATION MECHANISMS: the spaces of  
autonomy in brazilian municipalities**

*Raquel D'Albuquerque*

The article examines how institutional dynamics and the configuration of public policies in the Brazilian federal context affect the autonomy of municipalities in formulating their local agendas. It investigates how institutional arrangements and aspects related to policy management and implementation determine whether municipalities have greater or lesser leeway to decide on the adoption and prioritization of policies, taking into account the incentives and coordination power exercised by the federal government. The analysis identifies three groups of policies implemented locally: policies adopted through federal induction, policies with autonomous municipal action, and policies under the primary jurisdiction of other entities. For each group, the degree of autonomy in agenda-setting varies. Finally, in addition to the institutional design of policies, it emphasizes the importance of considering municipal capacities and sensitivity to local demands in determining municipal decision-making autonomy, in order to provide a comprehensive analysis of the role of local governments in Brazil and highlight the complexity of the dynamics involved in shaping the local agenda.

**KEYWORDS:** Local agenda. Municipal autonomy. Intergovernmental relations.

**CAPACITÉ DÉCISOIRE LOCALE, ARRANGEMENT  
INSTITUTIONNEL ET MÉCANISMES DE  
COORDINATION: espaces d'autonomie aux  
municipalités brésiliennes**

*Raquel D'Albuquerque*

L'article examine comment les dynamiques institutionnelles et la configuration des politiques publiques dans le contexte fédéral brésilien affectent l'autonomie des municipalités dans la formulation de leurs agendas locaux. On examine comment les arrangements institutionnels et les aspects liés à la gestion et à la mise en œuvre des politiques déterminent si les municipalités ont plus ou moins de latitude pour décider de l'adoption et de la priorisation des politiques, en tenant compte des incitations et du pouvoir de coordination exercé par le gouvernement fédéral. L'analyse identifie trois groupes de politiques exécutées localement : les politiques d'adoption par incitation fédérale, les politiques d'action autonome de la municipalité et les politiques relevant de la compétence prioritaire d'autres entités. Pour chaque groupe, la marge d'autonomie dans la définition de l'agenda varie. Enfin, outre la conception institutionnelle des politiques, il convient de souligner l'importance de prendre en compte les capacités des municipalités et leur sensibilité aux demandes locales dans la détermination de l'autonomie décisionnelle municipale, afin d'offrir une analyse complète de l'action des gouvernements locaux au Brésil et de mettre en évidence la complexité des dynamiques impliquées dans l'élaboration de l'agenda local.

**MOTS-CLÉS:** Agenda locale. Autonomie municipal. Relations intergouvernementales.

**Raquel D'Albuquerque** – Doutora e Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e graduada em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisadora de temas referentes à Avaliação e Análise de Políticas Públicas, Instituições Políticas e Burocracia, com foco em dinâmicas de implementação de políticas federais no nível municipal. Pesquisadora do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSoc). Consultora em monitoramento e avaliação de impacto para think tanks, políticas públicas, projetos e programas na TT Factory – Think Tanks, Estratégia e Impacto. Coautora de artigos cujas publicações mais recentes são: *A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros* (Revista Opinião Pública); *Federalismo e execução dos serviços públicos de atendimento do governo federal: a experiência brasileira nas políticas sociais* (Revista Brasileira de Ciência Política); *Relações intergovernamentais após a Constituição Federal de 1988: uma radiografia das transferências voluntárias do governo federal brasileiro* (Revista Opinião Jurídica).



