



## SESSÃO TEMÁTICA Nº 13 – DESENHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANALISANDO PROBLEMAS, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS E GOVERNANÇA

### A DIFUSÃO DO DESENHO SISTÊMICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: uma comparação entre SUAS, SUSP e SNRH

André Luis Nogueira da Silva / IBGE  
Gabriel Santana Machado / EAESP-FGV  
Catarina Segatto / CETIC  
Fernando Abrúcio / EAESP-FGV

#### Resumo:

Este artigo analisa a forma como a ideia de sistema de políticas públicas se difundiu no Brasil, comparando a origem e estrutura do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH), Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). A ideia é compreender o contexto em que o formato sistêmico foi adotado pelo desenho institucional destes diferentes setores e como isso, juntamente com suas estruturas de governança, espelham diferentes noções do que seria um sistema de políticas públicas. A escolha pelos três setores se deu pelo distanciamento temporal de suas origens e diversidade temática – que envolvem não só políticas sociais –, bem como pelos distintos papéis que os entes subnacionais assumem em termos de coordenação e provisão de serviços em seus territórios. Tendo por base a literatura sobre aprendizado em políticas públicas, a proposta assume uma abordagem de pesquisa qualitativa e comparativa. Para tanto, serão realizadas entrevistas com especialistas e gestores e ex-gestores dos três níveis de governo que atuam na assistência social, segurança pública e recursos hídricos para compreensão de motivações que levaram a adoção do desenho sistêmico e também para compreensão das suas crenças a respeito da ideia de sistema e do próprio SUS (referência para os demais). Além disso, será feita análise de conteúdo de documentos normativos que estruturam o desenho das três políticas, que servirão para caracterizarmos e compararmos suas estruturas de governança.

**Palavras-chave:** Sistemas de políticas públicas. Governança. Cooperação federativa.

## ***INTRODUÇÃO***

A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1990 representou não só um ponto de inflexão em termos de universalização dos serviços de saúde no Brasil, como também inaugurou um desenho de política pública que foi disseminado para outros setores. Muito embora o termo “sistema” já figurasse no desenho da política nacional de meio ambiente desde o Regime Militar (Lei 6938/1981), sua conotação semântica atrelada a ideia de cooperação e coordenação federativa e governança democrática deriva da criação do SUS (FRANZESE, 2010; LOTTA et al, 2014)

O novo desenho institucional da saúde, cuja construção foi iniciada na década de 1980 e consolidada pela Constituição de 1988, tinha como premissa principal seu caráter orgânico, com a previsão de participação em sua estrutura de governança dos três níveis de governo e de diferentes atores sociais. Essa inovação em termos de estrutura de governança é dimensão central do SUS e esteve no cerne de inúmeras mudanças que experimentou desde as primeiras regulamentações – a Lei n. 8.080/1990 e a Norma Operacional Básica nº 1 de 1996. Boa parte destas modificações foram decorrentes da proposição, debate e negociação com os diferentes atores sociais e políticos (DOWBOR, 2009). Apesar da complexidade deste desenho - que comporta desde Comissões Intergestores Tripartites e Bipartites, Colegiados Regionais e Conselhos Gestores nos governos de todos os níveis -, é inegável que o SUS foi capaz de expandir e de qualificar a oferta de serviços de saúde pública pelo país. Transformou-se, tanto do ponto de vista nacional quanto internacional, em um caso de sucesso (SANTOS, 2018).

O êxito do SUS fez com que seu desenho passasse a ser defendido em outras políticas setoriais. Nesta linha, foram criados: o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNRH), em 1997; o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005; o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005; o Sistema Nacional de Cultura (SNC), em 2010; e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) em 2018. Além disso, desde 2009, está prevista a construção do Sistema Nacional de Educação, ainda carente de regulamentação. Tratam-se de setores de políticas públicas com distintas trajetórias institucionais e com diferentes configurações em termos de mecanismos de coordenação, poder dos governos subnacionais e participação social, mas que a perspectiva sistêmica foi adotada em seus desenhos institucionais nacionais.

Diante disto, este artigo pretende analisar a forma como a ideia de sistema de políticas públicas se difundiu no Brasil, comparando a origem e estrutura do SNRH, SUAS e SUSP. A ideia é compreender o contexto em que o formato sistêmico foi adotado pelo desenho institucional destes diferentes setores e como isso, juntamente com suas estruturas de governança, espelham diferentes noções do que seria um sistema de políticas públicas. A escolha pelos três setores se deu pelo distanciamento temporal de suas origens e diversidade temática – que envolvem não só políticas sociais –, bem como pelos distintos

papéis que os entes subnacionais assumem em termos de coordenação e provisão de serviços em seus territórios.

Poucos são os estudos que se preocuparam em compreender os sistemas nacionais de políticas públicas. São escassos, além disso, trabalhos comparativos que busquem entender suas diferenças e similaridades, de maneira a subsidiar uma conceituação comum e abrangente. O conceito comumente utilizado considera os sistemas de políticas públicas como arranjos institucionais constituídos para o aprofundamento do federalismo cooperativo brasileiro (FRANZESE, 2010; FRANZESE E ABRUCIO, 2013) ou mesmo que tratam-se de mecanismos de coordenação federativa, servindo para integração de ações entre as diferentes esferas de governo (LOTTA et al., 2014).

Um constructo mais recente assume que os sistemas são “construções institucionais” das políticas sociais que redistribuem recursos e estabelecem “macroparâmetros” nacionais para implementação de políticas públicas, podendo influenciar agendas governamentais, capacidades institucionais e criar convergências na atuação dos entes subnacionais (Bichir et al., 2020). Portanto, ao definirem diretrizes nacionais, regras para repartição de recursos, arenas decisórias intergovernamentais e sistemas de avaliação e monitoramento, os sistemas de políticas públicas favorecem a coordenação e a cooperação federativa e podem induzir a expansão da oferta de serviços e também a melhoria na efetividade das políticas (FRANZESE, 2010; FRANZESE; ABRUCIO, 2013; BICHR et al., 2020; JACCOUD, 2020).

A disseminação de arranjos sistêmicos nacionais deriva de um processo de aprendizado institucional do governo federal, que visa realizar mudanças nas políticas públicas nacionais. Em alguns casos, a premissa é aperfeiçoar a coordenação federativa tendo como base uma política considerada de sucesso – o SUS. A ideia de que os governos aprendem não é nova no campo de estudos de políticas públicas (DEUTSH, 1966; HECLLO, 1974). Bennett e Howlett (1992) fazem um levantamento dessa literatura, cuja premissa basilar é a de que o processo decisório governamental envolve não só elementos relacionados ao conflito e ao poder. Em seu estudo, os autores identificam três camadas (ou tipos) em que pode ocorrer o aprendizado: aprendizado governamental, lições sobre o desenho e aprendizado social. Cada um desses tipos implica em distinções relacionadas a quem aprende, o que se aprende e quais efeitos do aprendizado. Estudos mais recentes passaram a considerar o aprendizado em políticas públicas como um quadro analítico capaz de explicar o processo de políticas públicas (DUNLOP; RADAELLI, 2017, 2018). Estes trabalhos avançaram sobre a tipologia proposta por Bennet e Howlet (1992), propondo outras dimensões de aprendizado e também incorporando outros elementos que podem, - e precisam – ser evidenciados nestes tipos de estudo, como é o caso da maneira como a política pública aprende (*how do policy learn?*).

A partir do quadro analítico do aprendizado em políticas públicas, faremos uma reconstrução da origem do SNRH, SUAS e SUSP, delineando o contexto de sua criação e os tipos de aprendizado

que eles representam. Esta análise qualitativa é realizada a partir de entrevistas com especialistas, gestores e ex-gestores dos três níveis de governo que atuam ou atuaram na assistência social, segurança pública e recursos hídricos. Seu conteúdo, atrelada a análise de outras fontes documentais e bibliográficas, são subsídios para identificação das motivações que levaram a adoção do desenho sistêmico e também para compreensão das crenças do que significava adotar um sistema.

Além desta introdução, este artigo possui mais três partes. Na seção seguinte, discorreremos sobre o uso do aprendizado em políticas públicas (*policy learning*) como quadro analítico para compreensão dos processos de mudança. Posteriormente, reconstruímos a história do SNRH, SUAS e SUSP, enfatizando os processos que lhe deram origem e comparando-os em termos de tipo de aprendizado que eles representaram. Por fim, trazemos algumas formulações a título de conclusão.

## **1. POLICY LEARNING COMO QUADRO TEÓRICO-ANALÍTICO: ENTENDENDO AS MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A ideia de que as políticas públicas experimentam processos de aprendizado não é recente. O primeiro a destacá-la foi Karl Deutsh, ainda na década de 1960. No livro *The Nerves of Government* (1966), o autor aponta que os governos operam conforme sua capacidade de aprendizado. Ao gerir, os governos produzem informações. Estes *feedbacks* levariam a mudanças nas ações estatais (aprendizado). Ou seja, a capacidade de aprender seria, por si só, geradora de mudanças.

Partindo da percepção de que as ideias e o conhecimento influenciam o processo decisório governamental, Hugh Hecló se deteve de maneira mais acurada sobre o impacto do aprendizado na produção de políticas públicas. Em estudo comparado sobre as políticas sociais da Suécia e do Reino Unido (1974), o autor demonstrou como fatores socioeconômicos e políticos interagiram de maneira a produzir transformações nos dois países. Investigando as dinâmicas do seguro-desemprego e das aposentadorias, Hecló concluiu que as variações no desempenho das políticas sociais entre os dois países decorreram de variações no processo de aprendizado social coletivo (*social learning*) dos governos.

Emerge deste achado o postulado de que as políticas públicas não se definem apenas a partir de dinâmicas que envolvem conflito e poder. Elas também sobrevivem da incerteza. Para o autor, as pessoas coletivamente se perguntam o que fazer. “Policy-making is a form of collective puzzlement on society’s behalf; it entails both deciding and knowing.” (HECLO, 1974, p.305). A incerteza, no entanto, não implica na aleatoriedade do aprendizado. Na análise de Hecló, os governos constroem, assimilam e organizam o conhecimento com vistas a mitigar as incertezas do processo decisório. Para ele, o processo de aprendizado é moldado por indivíduos, pelas organizações, pela interação entre eles e pelo legado das políticas prévias. Alerta, ademais, para o fato de que o aprendizado não é a única fonte das mudanças nas políticas públicas.

Após o trabalho de Hecló, vários estudiosos lançaram mão do conceito de aprendizado para compreender o processo de políticas públicas (ETHEREDGE, 1981; HALL, 1988; SABATIER, 1988; ROSE, 1991). No geral, estes autores corroboram com a premissa de que as políticas públicas não são puro reflexo do conflito social, tal qual apregoam as teorias marxista, corporativista, elitista e pluralista. Pressupunham, assim, que há outros elementos que afetam o processo decisório governamental, como é o caso do aprendizado.

Em influente trabalho<sup>1</sup>, Bennett e Howlett (1992) fazem uma revisão dessa literatura e propõem um quadro analítico que congrega as diferentes visões do conceito. Partindo delas, os autores identificam três componentes centrais do processo de aprendizado em políticas públicas: **quem aprende; o que se aprende; e quais efeitos sobre as políticas públicas decorrem do aprendizado**. Eles concluem seu ensaio afirmando que o conceito de *policy learning* é sobreteorizado e subaplicado. A ausência de trabalhos empíricos deriva de problemas teóricos e conceituais. Resgatando Sartori (1968), os autores relembram que a conceituação deve preceder a teorização e que os conceitos devem possuir significado preciso e devem ser aparentes. Ou seja, é preciso que esteja claro o que se insere no escopo conceitual. Para ele,

*learning is in fact a complex, multi-tiered phenomenon which can affect either decision-making organizations and processes; specific programs and instruments used to implement policy; and/or the ends to which policy is developed, and (b) that the agent of each type of learning will be different.*  
(BENNETT E HOWLETT, 1992, p. 289)

Com base nisso, os autores defendem uma “[...] reconception of the three concepts of government learning, lesson-drawing and social learning to more accurately describe this complex process of collective puzzlement which is public policy-making.” (BENNETT E HOWLETT, 1992, p. 289). O quadro abaixo sintetiza a tipologia proposta pelos autores.

---

<sup>1</sup> Em estudo bibliométrico, Bakir (2017) identificou que entre 1992 e 2017 o texto de Bennett e Howlett foi citado por 242 artigos (levantamento dos textos em inglês no Web of Knowledge SSCI).

Quadro 1 – Tipologia de *policy learning* e suas relações com as mudanças em políticas públicas

LEARNING TYPE	WHO LEARNS	LEARNS WHAT	TO WHAT EFFECT
<b>Government Learning</b>	State Officials	Process-Related	Organizational Change
<b>Lesson-Drawing</b>	Policy Networks	Instruments	Program Change
<b>Social Learning</b>	Policy Communities	Ideas	Paradigm Shift

Fonte: Bennett e Howlett (1992).

Nesta categorização, o *policy learning* abrange três processos altamente complexos: o aprendizado governamental, as lições sobre o desenho e o aprendizado social. Repousa nesta complexidade um dos principais motivos para a dificuldade de operacionalização do conceito. No caso do **aprendizado governamental**, o “receptor” do aprendizado é a burocracia, que aprende questões relativas ao processo de implementação de políticas, tendo como efeito dele uma mudança organizacional. Já as **lições sobre o desenho** são aprendidas pela rede de políticas públicas, que formulariam novos instrumentos, causando mudanças no conteúdo ou nos instrumentos das políticas ou programas. O aprendizado social, por sua vez, ocorre no âmbito da comunidade de uma política pública quando se originam novas ideias capazes de substituir certas crenças e produzir mudanças em paradigmas sobre políticas públicas específicas.

Bennett e Howlett (1992) avançam ao desconstruir a premissa de que o aprendizado em políticas públicas se contrapõe à lógica decisória sustentada pelo conflito e pelo poder. Para eles, o aprendizado seria apenas mais um fator explicativo, mas ele também está imerso a estruturas permeadas de crenças e valores de uma comunidade. Admitem, não obstante, a possibilidade de existência de mudanças não relacionadas ao aprendizado.

O trabalho de Bennett e Howlett (1992) tornou-se seminal para o campo de estudos em políticas públicas, sobretudo para os que concebem a importância das ideias e do conhecimento nas decisões governamentais. Não é exagero afirmar que trata-se de um esforço fundacional de construção de um *framework* analítico ancorado na concepção de *policy learning*, que contribuiu para constituição de um extenso programa de pesquisas em aprendizado e mudança em políticas públicas (BAKIR, 2017).

O crescimento do uso do conceito de aprendizado nos estudos sobre o processo decisório em políticas públicas têm suscitado inúmeras reflexões teórico-metodológicas relacionadas, sobretudo, à constituição de um quadro analítico próprio – tal como proposto por Bennett e Howlett (1992). As recentes publicações de Dunlop e Radaelli (2017, 2018) e Moyson et al (2017) são exemplos do esforço

teórico e empírico no desenvolvimento e na inserção do *policy learning* enquanto relevante quadro analítico para os estudos sobre o processo de políticas públicas.

Dunlop e Radaelli (2018) argumentam que o *policy learning* está ancorado em premissas teóricas e micro-fundações; possui um aparato conceitual próprio; propõe implicações observáveis; e detém o potencial de uso normativo<sup>2</sup>. Estas características permitem concebê-lo enquanto *framework* promissor para o campo de estudos em políticas públicas. Os autores abordam, também, a arquitetura causal da aprendizagem, valendo-se, para isso, das proposições de James Coleman (1986) – *Coleman's bath tub*. Para explicação da lógica causal presente no quadro analítico do *policy learning*, Dunlop e Radaelli (2017) distinguem o aprendizado em três níveis, que exigem também distintas maneiras de análise: 1) macro-micro, que trata do aprendizado dos indivíduos; 2) micro-micro, que abarca o aprendizado no interior das organizações; e 3) micro-macro, que envolve o aprendizado que ocorre em termos de ideias e valores que permeiam a sociedade.

Como visto, a perspectiva tridimensional do aprendizado permanece, embora com algumas nuances. Ela é verificada também em Moyson et al (2017), quando os autores se propõem a categorizar os artigos de uma edição especial da Revista *Policy and Society*, cuja temática era o *policy learning*. Os autores classificam os trabalhos conforme os seguintes níveis: Micro, Meso e Macro. Eles avançam no sentido de incluir, dentre os componentes do aprendizado, a maneira como as políticas públicas aprendem (*how do policy learn?*) em cada uma das dimensões. O foco, neste aspecto, é sobre a forma de utilização do conhecimento. Ou seja, se ele é utilizado, em cada um dos níveis, como elemento-chave para o processo decisório ou se é utilizado como meio de legitimação de determinados atores políticos ou de objetivos de políticas públicas específicas.

O *policy learning* desponta, portanto, como relevante quadro analítico para as pesquisas que almejam compreender o processo de políticas públicas, sobretudo àquelas que se detém sobre a natureza das mudanças nas ações governamentais. Constitui-se, neste sentido, como promissora lente analítica para entendimento dos processos de mudanças que levaram à criação dos sistemas de políticas públicas no Brasil.

---

<sup>2</sup> Baseados em Stanley (2012), os autores assumem que quadros analíticos (analytical frameworks) se distinguem das teorias. Os primeiros possuem premissas ontológicas simplificadas e são aplicáveis em vários contextos e questões de pesquisa. As teorias são os sustentáculos dos frameworks. Elas trazem explicações gerais e tentam predizer determinadas realidades. Os frameworks são portanto, instrumentos que buscam reduzir a complexidade da realidade e operacionalizar pesquisas científicas.

## ***2. O NASCIMENTO DO SNRH, SUAS E SUSP: AS DISTINTAS PROPOSTAS E SIGNIFICADOS PARA IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS***

### ***2.1. Integrando territorialidades criadas pela natureza: A origem do SNRH***

Assim como o Sistema Único de Saúde, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNRH) também foi previsto na Constituição Federal de 1988. No entanto, a sua regulamentação apenas ocorreu 9 anos depois, com a lei nº 9.433 de 1997. Apesar da previsão constitucional, a política de recursos hídricos já esboçava um formato sistêmico previamente a este momento, quando em 1976 o governo do Estado de São Paulo e o Ministério de Minas e Energia firmaram um acordo prevendo ações conjuntas em torno de duas bacias do Estado (ABRUCIO; OLIVEIRA, 2017). Além disso, antes mesmo da regulamentação do SNRH diversos estados já constituíam os seus sistemas estaduais a partir de legislações específicas, como São Paulo (1991), Ceará (1992), Distrito Federal (1993), Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina (1994), Sergipe e Bahia (1995), e Rio Grande do Norte e Paraíba (1996), que por sua vez inspiraram em alguma medida diversas previsões do sistema nacional em 1997 (ABRUCIO; OLIVEIRA, 2017).

A inserção do SNRH no texto constitucional se insere em um contexto internacional marcado pelo amplo debate acerca da importância da gestão dos recursos hídricos, e mais do que isso, da operacionalização de uma gestão integrada. O debate guardava o consenso de que os múltiplos usos desse recurso, como alimentação, limpeza, produção industrial, agrícola, mobilidade, produção de energia, etc, e a sua permeabilidade por diversas esferas da vida, demandam a integração de diversos atores e esferas na sua gestão. Segundo um dos entrevistados, a constituição de um sistema com vistas à promoção da integração objetiva evitar o que é conceituado por Hardin (2009) como a “tragédia dos bens comuns”, segundo a qual os bens comuns, neste caso a água, tenderiam a se esgotar tendo em vista a tendência de seu uso compartilhado e irrestrito. A concepção de implantação de um desenho sistêmico tinha como premissa, portanto, ampliar a participação de diferentes atores no processo decisório relacionado à gestão dos recursos hídricos.

Além dos fatores gerenciais acerca do uso da água, a demanda pela integração também emerge de fatores naturais, já que a conexão entre as formações hidrográficas são próprias da natureza, de modo que rios e bacias se conectam a despeito de fatores político-administrativos. Assim, a constituição do SNRH visava dar maior organicidade a gestão dos recursos hídricos a partir das considerações acerca das suas especificidades naturais, e também da complexidade dos fatores sociais e políticos que os permeiam, de modo que a integração de municípios, estados e união, e organizações governamentais e não-governamentais em torno de uma mesma política pública se faça necessária (ABERS; KECK, 2004;

ABERS; JORGE, 2005).

A partir da estruturação do SNRH e do respaldo constitucional, abstrai-se que os municípios não possuem atuação direta sobre o sistema, ou seja, eles não dispõem da prerrogativa executiva da gestão, sendo que a sua atuação se restringe às questões relacionadas ao uso e ocupação do solo e a integração local da política de saneamento básico, que por sua vez está conectada às questões dos recursos hídricos. Além disso os municípios integram os comitês de bacias, que serão abordados adiante. Já as funções executivas e de gestão dos recursos hídricos ficam à cargo dos estados e união, a depender da dominialidade da bacia hidrográfica, já que as bacias cujo domínio é da união ficam sob sua responsabilidade, enquanto os estados gerem as bacias de seu domínio. No entanto, a dinâmica de interação entre união e estados é muito particular a cada um deles, já que há casos em que os estados também participam da gestão das bacias que são de domínio da união, como é o caso do Ceará. Nesta perspectiva os estados estruturam os seus sistemas de gerenciamento de recursos hídricos, e têm as suas funções executivas expressas pelo seu conjunto de instrumentos: os planos estaduais de recursos hídricos, a outorga do direito de uso, e a cobrança do uso da água. (ABRUCIO; OLIVEIRA, 2017).

Para operacionalização do sistema, um dos principais componentes da estrutura de governança é o Comitê de Bacias, que são arenas interfederativas responsáveis por tratar da gestão dos recursos hídricos de determinada delimitação geográfica. Como mencionado, as bacias hidrográficas são formações naturais que não atendem a limites político-administrativos, desta forma, o Comitê de Bacias se constitui a partir das delimitações geográficas da respectiva bacia. Por exemplo, uma bacia de domínio estadual (começa e termina dentro de um mesmo estado) contempla no seu comitê o estado da bacia e os respectivos municípios permeados por ela. Já uma bacia de domínio federal (passa por mais de um estado ou pelo menos o tangencia) contempla os respectivos estados e o governo federal. Segundo um dos entrevistados, o comitê de bacia “não é governo, mas também é governo, mas ele não é só sociedade, embora também o seja, e tampouco é usuário, ele é um conjunto, é um ser diferente que não pode ser visto por pedaços, ele tem que ser visto no seu todo”, o que expressa a dimensão da integração prevista na concepção do sistema. Além do seu papel de integração e participação, os comitês de bacias também possuem funções executivos, e por isso possuem agências de água como seus braços executivos, que são responsáveis pela “definição dos valores de cobrança, bem como seus critérios, além de participar da elaboração do próprio plano de recursos hídricos, apoiando técnica e administrativamente o processo decisório e executando os projetos aprovados” (ABRUCIO; OLIVEIRA, 2017, p. 165).

Além da dimensão da integração, um dos entrevistados também menciona as dimensões da descentralização e da participação como pilares estruturantes do sistema. A noção de descentralização para este ator está relacionada à inserção dos estados e municípios na composição do sistema e não tem a ver, como em outras políticas sociais, com a ampliação da oferta de serviços públicos pelas gestões locais. Ou seja, significa que eles passam a fazer parte do processo decisório da política. Apesar dos

municípios não dispõem de atuação direta na execução da política de recursos hídricos, eles também participam das arenas interfederativas e são responsáveis pela gestão do uso e ocupação do solo, que por sua vez está em estreita relação com a gestão da política. Já a dimensão da participação se expressa na composição dos comitês de bacia, que congregam representantes de diversos setores da sociedade, como os relacionados à agricultura, indústria, comércio, e os próprios usuários, que possuem assentos nos comitês e participam do processo de construção dos consensos em torno das temáticas que são objeto de sua decisão.

Outra instância de extrema importância para o sistema e que compõe a sua estrutura de governança é o Conselho, que se constitui no âmbito dos estados e no âmbito nacional. Os conselhos estaduais contemplam todos os comitês de bacias estaduais, as secretarias e os usuários, e são responsáveis por aprovar e acompanhar o plano estadual de recursos hídricos, atender as demandas locais mais específicas, dirimir eventuais conflitos que possam existir e suprir lacunas normativas. Destaca-se também a grande tendência dos governos estaduais considerarem as decisões do conselho, tendo em vista a sua legitimidade e o fato destes também o integrarem.

Segundo um dos entrevistados, atualmente um dos grandes desafios do sistema está na dimensão da integração - a mesma que estava por trás de sua criação na década de 1990 - , pois ainda há muita dificuldade para que os entes federados atuem conjuntamente em torno da gestão dos recursos hídricos e dialoguem bem com o governo federal. Em uma perspectiva mais abrangente, uma entrevistada destaca que o SNRH “é um sistema bastante fraco em termos sistêmicos”, embora seja muito importante para o campo, antes mesmo da sua previsão constitucional. Destacando ainda que a sua previsão constitucional ocorre antes mesmo do sucesso da saúde. Embora devamos destacar que apesar do SUS ser previsto apenas em 1988 e a sua regulamentação datar de 1990, o paradigma sanitário e as experiências de descentralização são anteriores a à lei que regulamenta o SNRH.

Em suma, o desenho sistêmico adotado pelo setor de recursos hídricos não derivou de aprendizados provenientes do SUS, mas sim de sua própria experiência pretérita à promulgação da Constituição de 1988 e de um contexto de mobilização internacional em prol da implementação de uma gestão integrada para esta política. A existência prévia de sistemas estaduais de recursos hídricos e a própria especificidade da política, que exige ações de diversos atores - inclusive transcendendo a lógica dos limites administrativos do Estado - , são elementos que motivaram a criação do SNRH. Os relatos apontam que já havia certa integração intergovernamental antes da adoção do sistema, a mudança primordial foi instrumental (Lições sobre o desenho), com o estabelecimento de um desenho institucional que incluísse diferentes atores, governamentais ou não, na mesma arena decisória (Comitês de Bacia). Desta feita, a lógica de constituição do formato sistêmico para o desenho da política de recursos hídricos está mais próxima de uma preocupação com a integração de diferentes atores do que calcada em uma ideia de aperfeiçoamento da coordenação nacional no setor.

## ***2.2. Um caso de mimetismo institucional: a constituição do SUAS***

Historicamente, a assistência social no Brasil foi marcada pelo seu caráter assistencialista, de caridade, benemerência, filantropia e destituída de uma concepção de direito. No decorrer desta trajetória, destacam-se ações sociais pontuais realizadas por entidades filantrópicas e pela igreja, que se direcionavam aos pobres e excluídos socialmente. Permeando as relações que marcam essa realidade da assistência social destaca-se ainda o clientelismo e as relações personalistas, com atores políticos utilizando-se da pobreza como gatilho eleitoral. A partir da transição para o regime democrático na década de 80, emerge no país um movimento formado pelos trabalhadores e trabalhadoras da antiga Legião Brasileira de Assistência (LBA), das universidades, de militantes, e de outros segmentos sociais que possuíam uma outra concepção do que deveria ser a assistência social no Brasil, dando fôlego desta forma, para que a assistência fosse introduzida na Constituição Federal em 1988 como um direito, mais especificamente como um dos tripés da seguridade social, junto com a saúde e com a previdência social.

Cinco anos após a promulgação da Constituição instituiu-se a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) por meio da lei nº 8742 de 1993, que regulamentou a política de assistência social no Brasil, estabelecendo definições e atribuições dos três níveis de governo (BRASIL, 1993). Ainda emerge da LOAS a necessidade dos entes subnacionais constituírem seus conselhos, planos e fundos de assistência social - uma clara replicação da estrutura do SUS. Os conselhos garantiriam participação social no âmbito da política, os planos definiriam os seus parâmetros e rumos, e os fundos seriam os instrumentos de transferência e gestão dos recursos da política. Juntamente a este processo, os municípios começaram a criar as suas secretarias específicas e a formar a estrutura de gestão da assistência social, embora ainda fosse frágil do ponto de vista institucional e sem romper completamente com o paradigma do período anterior. Neste mesmo sentido, os conselhos também foram se estruturando, já que esta era uma condição para recebimento de recursos, embora tivessem funções mais cartoriais e com participação social esvaziada.

Os avanços da década de 90 no campo da assistência social foram muito importantes, mas as principais estruturações da política se deram na década seguinte, com a mudança de gestão no âmbito do governo federal. As ideias acerca da criação de um sistema para a assistência são do ano de 2003, mas foi somente em 2004, a partir da primeira Conferência Nacional da Assistência Social, que o desenho sistêmico começou a tomar forma mais robusta no setor. Neste processo conferencial, estiveram presentes diversos representantes sociais, os trabalhadores e trabalhadoras da assistência, os gestores e conselhos subnacionais, usuários, acadêmicos, dentre outros, que objetivavam discutir e refletir sobre a implementação da política prevista na LOAS e dos princípios e direitos da própria Constituição de 1988. Assim, formulou-se uma concepção acerca do desenho da política de assistência social, expressa segundo um dos entrevistados pelo seguinte entendimento: “nós traçamos as linhas bases para a política

nacional, e aí se constrói a política nacional e se entende que essa política nacional ela de fato só tem como se consolidar se a exemplo do que aconteceu no SUS acontecesse na assistência social”. Ainda para este entrevistado, “precisávamos, em um país continental como o nosso, ter um sistema, e um sistema que fosse único, respeitando as especificidades regionais, mas que ele tinha que ter uma matriz única de funcionamento, e que aí sim a gente pudesse colocar o que já tínhamos colocado lá no marco inicial”, e segundo uma outra entrevistada, "nós defendíamos um sistema único de assistência social porque nós entendemos que o sistema nacional tem mais potencial para produzir uma igualdade no acesso e capilaridade na cobertura".

Diante destes processos, e do consenso de que o SUS deveria ser a referência para construção do SUAS, considerando inclusive, segundo uma das entrevistadas, que "quem idealizou [o SUAS] eram pessoas que estavam na saúde, e que foram convidadas pelo governo Lula". O então ministro da Assistência Social, Patrus Ananias, levou para a assistência os trabalhadores e trabalhadoras da saúde, que conheciam o SUS, com as suas respectivas estruturas e funcionamento, para que o modelo do sistema fosse replicado, guardadas as devidas especificidades, na construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Por consequência deste processo, ambos modelos são comparativamente muito semelhantes em termos de estrutura organizacional e de governança, cabendo destacar ainda a divisão da oferta por níveis de complexidade. No âmbito da saúde os níveis de baixa, média e alta complexidade foram transpostos para a assistência social por meio dos níveis de proteção, que se dividem em básica e especial, que por sua vez se divide em média e alta complexidade, e tomam a família como unidade de referência.

A exemplo do SUS, a estrutura de governança do SUAS também é formada por arenas interfederativas que objetivam reunir diferentes entes federados para dialogarem e pactuarem ações consensuadas em torno de determinadas temáticas da política (LEANDRO & MENICUCCI, 2018), embora deva-se destacar que há diferenças entre as arenas dos dois sistemas. Essas estruturas colegiadas são a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIB). Enquanto a primeira se estrutura no âmbito nacional e é formada pelo representante do ministério, do FONSEAS (Fórum de Secretários Estaduais da Assistência Social) e do Congemas (Conselho de Gestores Municipais da Assistência Social), a segunda se estrutura no âmbito dos estados e possui representantes do respectivo estado e dos municípios. Quanto às suas funções, destaca-se a fala de uma entrevistada:

*O poder deliberativo não é da comissão intergestora, ela não tem poder deliberativo. Ela é espaço de negociação e pactuação, então só passa para frente o que for consensuado. É um espaço de construção de consensos entre os três entes, isso no caso da CIT, ela é tripartite. Então o que vai para lá... todas dinâmicas do sistema, toda alteração do sistema, nesses componentes,*

*passam por essa comissão. Se vai ter repartição de recursos, se vai ter novos recursos, se vão ter projetos e programas novos que precisam diante do diagnóstico que é feito.*

Outro componente da estrutura de governança do SUAS é a figura dos Conselhos, que foram criados antes mesmo do sistema e foram integrados a esse, e se estruturam no âmbito de todos os níveis de governo. A composição dos conselhos é feita a partir de dois segmentos, que são o governo e o não governo. Como representantes do governo há os próprios membros do governo e gestores, e como representantes que não são do governo há as entidades de assistência social, que são consideradas o braço privado do SUAS, que inclusive prestam serviços ao sistema, e há também os próprios usuários. Quanto às suas funções, os conselhos são responsáveis por deliberar acerca da criação de novas políticas e por questões relacionadas ao seu financiamento, de modo que as ações dos governos devam ser precedidas pelas decisões do respectivo conselho. As pactuações realizadas no âmbito da CIT e CIBs também devem passar pelo respectivo conselho para serem ratificadas ou eventualmente vetadas.

Apesar do SUAS guardar características próprias da assistência social e dispor de elementos particulares do sistema, a sua semelhança com o SUS é muito notória e é expressão dos anseios da sua gênese, que tomou o modelo do SUS como referência e horizonte a ser perseguido. Como principais semelhança entre os sistemas destaca-se a organização da sua oferta por níveis de complexidade e a constituição de arenas interfederativas com perfis muito semelhantes, como são as CITs e as CIBs, embora a natureza das suas decisões sejam diferentes, já que no SUAS as decisões dessas arenas precisam ser ratificadas pelos respectivos conselhos. Já no SUS as comissões intergestores possuem poder deliberativo e mais independência sobre os conselhos, que atuam sobre questões de ordem distintas. Este mimetismo do desenho institucional na adoção do formato sistêmico é acompanhado também pela semelhança dos desafios enfrentados pela assistência social em relação à saúde. O contexto era de necessidade de ampliação da coordenação nacional - pois entendia-se como essencial para reduzir as desigualdades territoriais - e de expansão da oferta de serviços a partir da sua descentralização para os municípios. Portanto, para assistência e para saúde a noção de sistema de políticas públicas possui significado similar.

### ***2.3. Assumindo responsabilidades por meio de um desenho sistêmico: normatizando a criação do SUSP***

Dentre todos os sistemas nacionais de políticas públicas, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) é o mais jovem, pelo menos em termos de normatização. Para compreensão da sua origem e estrutura é importante entender como a segurança pública foi concebida institucionalmente. Enquanto

política pública, a segurança está prevista na Constituição Federal de 1988 nos artigos 5º, 6º e 144º, que a preveem como um direito e define os seus operadores, mas não a definem conceitualmente. Neste mesmo vácuo, diferentemente de outras políticas, não há leis específicas que tratem da sua objetivação e implementação, o que por sua vez possui impactos sobre a forma como é implementada (LIMA E SINHORETTO, 2011). Segundo um dos entrevistados, “na prática a segurança é regida numa perspectiva ainda da Constituição de 69, da Ditadura Militar, e sobre culturas organizacionais ainda pré-constitucionais”, culminando assim, segundo o mesmo entrevistado, em um contexto no qual se acaba trabalhando com as leis orgânicas de cada polícia, sem uma perspectiva completa e bem definida de segurança pública.

Diante deste contexto de fragmentação das ações e descoordenação, a constituição de um sistema de segurança pública era tempestiva. Assim, em 2002, conforme relatam os entrevistados, os formuladores do programa de governo do Lula convidam o Luiz Eduardo Soares, Roberto Aguiar e Benedito Mariano, que são figuras notórias do campo, para pensar a política de segurança pública, e a partir de então emerge a ideia inicial do SUSP, que traz consigo, dentre outras coisas, uma perspectiva de reforma das polícias. No entanto, em 2003, quando tem início o governo Lula, a ideia do SUSP perde fôlego em virtude da prioridade dada à reforma do poder judiciário, da criação do Conselho Nacional de Justiça e da criação do Conselho Nacional do Ministério Público. Conforme relata um dos entrevistados:

*O SUSP veio como ideia de coordenar esses esforços todos. Como coordenar esses esforços?! Tentando dar mais racionalidade a esse sistema fazendo com que esse trabalho, que não é pequeno, pudesse ser otimizado. E ele, na verdade, virou o grande consenso da área, porque ele começou a ser defendido em 2002, implementado em 2003. Não consegue força por essa questão da prioridade da reforma do judiciário em 2004. Mas aí o que a gente tem é que, em 2018, com as explosões de violência no Rio de Janeiro, com o ápice dos homicídios em 2017, - porque a gente chegou em quase 65 mil pessoas mortas -, nós tivemos uma situação onde o governo federal, o congresso nacional e também o judiciário começaram a pensar ações conjuntas.*

Neste sentido, o mesmo entrevistado aponta que os então presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado e da República se reuniram e definiram a criação do SUSP como pauta prioritária, mas em virtude das circunstâncias do momento acordaram que apenas as questões consensuais integrariam a política, e os pontos de tensão seriam deixados de lado, de modo que:

*o SUSP aprovado em 2018 é uma versão desidratada do SUSP de 2002/2003, porque não mexeu na eventual desmilitarização das polícias, não mexeu na reforma das carreiras policiais, não mexeu nos mecanismos e competências. Basicamente o que ele criou foram instâncias de coordenação e instâncias de coordenação federativa em torno da segurança pública.*

O sistema, que se institucionalizou em 2018 por meio da lei nº 13.675, apesar de ter sofrido muitas modificações da sua concepção à sua modulação, se inspirou no SUS quanto ao seu desenho sistêmico, sobretudo no que diz respeito à ênfase no papel coordenativo da união. Neste caso, a criação do SUSP representa, em termos normativos, o estabelecimento de uma responsabilidade para o governo federal no âmbito da política de segurança pública do país, que, convém destacar, não está prevista na Constituição de 1988. Diferentemente do SUS e do SUAS, que tinham por objetivo aperfeiçoar a coordenação interfederativa, no caso do SUSP seu objetivo é de iniciar e institucionalizar esta coordenação. Também não há no SUSP uma preocupação em ampliar a oferta de serviços, embora esteja em seu escopo a integração dos sistemas de informações com vistas a qualificar ações repressivas e de investigação criminal conjuntas (interestaduais e federais). Apesar dessa centralidades da coordenação federativa, CITs e CIBs não foram previstas no desenho do SUSP.

Em comparação à estrutura de governança do SUS, há os conselhos, e como instrumento, os planos. No âmbito do SUSP, tanto os conselhos, que contam com diversas representações, governamentais e não governamentais, quanto os planos, foram previstos para todos os níveis de governo, sendo o segundo uma condição para que estados e municípios recebessem recursos do governo federal. Sobre essa questão do financiamento da política, a partir da lei nº 13.756/2018 os repasses passaram a ser sistemáticos, pois o normativo vincula receitas das loterias ao Fundo Nacional de Segurança Pública, e por sua vez, aos fundos estaduais e municipais. No entanto, a implementação deste mecanismo de indução da estruturação do sistema via transferência de recursos financeiros na prática está sendo obsoleta, pois segundo um entrevistado, os estados estão recebendo recursos independentemente da existência de seus planos ou do seu registro junto ao Ministério da Justiça.

Apesar de todo desenho do sistema estar previsto na lei que o cria, ele ainda não foi implementado, assim, a sua estrutura de governança não pode ser compreendida empiricamente. Mas é possível compreender, tanto pelos relatos dos entrevistados quanto pela análise do desenho do sistema, que dentro das possibilidades do que era possível se avançar no contexto da sua criação, o sistema guarda inspirações intrínsecas do SUS, que é visto pelos formuladores do sistema como algo que funciona e que poderia ser replicado, especialmente os aspectos da coordenação e cooperação federativa.

Em termos de aprendizado, é possível afirmar que embora o SUSP tenha se inspirado no SUS em termos de ideal, suas estruturas de governança guardam poucas similaridades. As mudanças que ocorreram na segurança pública, ademais, parecem partir de um aprendizado governamental, em que as transformações se restringiram ao caráter organizacional e que ainda não conseguiram ser implementadas. A ideia de sistema como mecanismo de coordenação nacional surgiu como principal motivo para implantação deste novo desenho institucional para a segurança pública, porém a ausência de arenas interfederativas e o descumprimento dos preceitos normativos para o repasse de recursos aos governos subnacionais enfraquecem os possíveis avanços neste sentido.

Quadro I - Diferenças e semelhanças na construção de SNRH, SUAS e SUSP

Sistema	Contexto para escolha de um desenho sistêmico	Significado de sistema	Estrutura de governança	Tipo de aprendizado	Semelhanças com o SUS
SNRH	Mobilização internacional e existência de sistemas estaduais	Promover maior integração entre os atores e descentralização para os estados	Conselhos nacional e estaduais; Comitês de bacia	Lições sobre o desenho	Previsão constitucional; Conselhos gestores
SUAS	Necessidade de institucionalizar e implementar a política a partir de uma matriz única	Ampliar a coordenação nacional e promover a descentralização para os municípios	Conselhos nacional, estaduais e municipais; CIT e CIBs	Aprendizado governamental; Lições sobre o desenho;	Arenas interfederativas; Conselhos gestores; Transferências fundo a fundo
SUSP	Altos índices de violência e complexidade dos problemas de segurança pública	Assunção de responsabilidade coordenativa pelo governo federal, não prevista pela CF/1988	Conselhos nacional, estaduais e municipais	Aprendizado governamental	Conselhos gestores; Transferências fundo a fundo

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde os anos 1970, ocorreu uma grande mobilização social e acadêmica para pensar e conceber a criação de um Sistema Único de Saúde capaz de universalizar o acesso aos serviços de saúde pública no país a partir de uma atuação conjunta dos três níveis de governo. Este esforço foi vitorioso quanto conseguiu inserir o formato sistêmico da saúde na Constituição de 1988. Com a sua regulamentação e implementação, o SUS foi se tornando um modelo de referência, um desenho institucional de sucesso,

dentre outras razões, por conseguir conjugar os esforços dos três níveis de governo em torno de uma mesma política e, a partir disso, conseguir lograr grande parte dos seus objetivos. Não à toa tornou-se um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo. Passou, assim, a ser espelho para outras políticas, servindo de inspiração para o surgimento de outros sistemas. Este trabalho buscou compreender como se deu este processo de aprendizagem nas políticas de recursos hídricos, assistência social e segurança pública, identificando os elementos motivadores para adoção do formato sistêmico e para as estruturas de governança que foram montadas. A ideia foi investigar se a noção de sistema possuía o mesmo significado para SNRH, SUAS e SUSP. O que já podemos afirmar que não!

O SNRH é o único sistema que juntamente com o SUS está previsto na Constituição Federal, e o seu modelo, pelo menos em termos de ideia, já era observado no âmbito dos estados desde a década de 70. Com a previsão constitucional e a sua regulamentação em 1997 tornou-se nacional. Quanto ao seu desenho, e por consequência aos seus objetivos, este sistema emerge com o intuito de integrar diferentes atores (governamentais e não governamentais) e diferentes entes federativos em torno de uma mesma bacia hidrográfica, ao passo que sistemas como o SUS se fundamentam muito mais pela dimensão da coordenação federativa, marcada pela cooperação e indução. Permeando esta construção, cabe destacar ainda que a natureza da política de recursos hídricos confere diminuto poder de atuação aos municípios em sua descentralização, que fica primordialmente à cargo dos estados, enquanto que nas políticas sociais a figura dos municípios é protagonista neste arranjo sistêmico.

Já no SUAS, implementado em 2005, a intenção de “mimetizar” o modelo do SUS é consensual desde a sua origem, por ser visto como algo que funciona e que deveria ser a referência para o desenho institucional da assistência social, que careceria de uma matriz única para implementar a política de assistência nacionalmente, respeitando as especificidades regionais. O intento deste mimetismo é observado quando servidores da saúde são levados para a assistência social para contribuírem com a sua construção. O SUAS copia do SUS não só a estrutura de governança, como também a própria organização sob a base de níveis de complexidade dos serviços.

Por fim, o SUSP, que institucionalmente foi criado em 2018, também tem inspiração no SUS, mas que em virtude das especificidades da política de segurança pública e em alguma medida pelo contexto no qual ele foi criado, na prática guarda poucas semelhanças com o modelo da saúde em relação a sua estrutura de governança. Diferentemente das outras políticas, a união não dispõe de competências no âmbito da segurança pública, que fica à cargo dos estados e até dos municípios. Neste sentido, o sistema surge com o intuito conferir à união a responsabilidade de coordenar nacionalmente a política de segurança pública, atribuição que não possui previsão constitucional. Apesar de surgir como o ideal de coordenação federativa, o sistema não prevê arenas interfederativas como CIT e CIBs à exemplo do SUS. De todo modo a compreensão do seu funcionamento e do seu espelhamento em relação à saúde ainda carece de tempo, já que esse é um sistema ainda não implementado.

Em síntese, distintas origens e estruturas apontam para diferentes significados de “sistema nacional” enquanto desenho institucional das políticas públicas no Brasil. Do ponto de vista do aprendizado, os desafios de cada política no momento da adoção do desenho sistêmico, suas especificidades, o legado das políticas prévias e a mobilização dos atores são elementos que influenciam as mudanças por que passaram o desenho institucional das três políticas aqui estudada.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ABERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados?. **Ambiente & sociedade**, v. 8, p. 99-124, 2005.
- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Comitês de Bacia no Brasil. Uma Abordagem Política no Estudo da Participação Social. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 6, n. 1, p. 55-68, 2004.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Governança do sistema nacional de recursos hídricos: a visão dos atores. In: LIMA, Luciana Leite; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo (Org). **Campo de Públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.
- BAKIR, Caner. Policy learning and policy change: learning from research citations. **Policy Sciences**, v. 50, n. 4, p. 585-597, 2017.
- BICHIR, Renata; SIMONI, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, 2020.
- BORRÁS, Susana. Policy learning and organizational capacities in innovation policies. **Science and Public Policy**, v. 38, n. 9, p. 725-734, 2011.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal**. Brasília. 1988.
- BRASIL. **Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social)**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)> Acessado em 06/03/2015.
- CARDOSO JR., José Celso; JACCOUD, Luciana. **Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal**. IN: Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. JACCOUD, Luciana. (org). Brasília: IPEA, 2005.
- CAVALCANTE, Pedro; RIBEIRO, Beatriz Bernardes. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nov./dez. 2012.
- COLEMAN, James. **Micro foundations and macrosocial theory**. In S. Lindenberg, J. S. Coleman, & S. Nowak (Eds.), *Approaches to social theory* (pp. 345–63). New York, NY: Russell Sage Foundation, 1986.
- DE LIMA, Renato Sérgio; SINHORETTO, Jacqueline. Qualidade da democracia e polícias no Brasil. In: DURÃO, Susana; DARCK, Carlos (Org). **Polícia , segurança e ordem pública : perspectivas portuguesas e brasileiras**. Lisboa : ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2012.
- DEUTSCH, Karl W. **The Nerves of Government**. New York, NY: The Free Press, 1966.
- DOWBOR, Monika. Da inflexão pré-constitucional ao SUS municipalizado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 158-222, 2009.

- DUNLOP, Claire A.; RADAELLI, Claudio M. Learning in the bath-tub: The micro and macro dimensions of the causal relationship between learning and policy change. **Policy and Society**, v. 36, n. 2, p. 304-319, 2017.
- \_\_\_\_\_. Does policy learning meet the standards of an analytical framework of the policy process?. **Policy Studies Journal**, v. 46, p. S48-S68, 2018.
- ETHEREDGE, Lloyd S. **Government learning: An overview**. in S. L. Long, ed., *The Handbook of Political Behavior*, V.2. New York: Pergamon, 1981.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, p. 21-30, 2003.
- FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010**. 2010. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado)–Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf>.
- FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos do sistema de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz. 2013
- FREEMAN, Richard. Learning in Public Policy. In: **The Oxford Handbook of Public Policy**. MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Orgs). Oxford University Press: New York, 2006.
- GRISOTTI, Marcia; GELINSKI, Carmen. Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil. **Revista Katályasys Florianópolis**. v. 13 n. 2 p. 210-219 jul./dez. 2010.
- HALL, Peter A. **Policy paradigms, social learning and the state**. a paper presented to the International Political Science Association, Washington, D.C. 1988.
- HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Journal of Natural Resources Policy Research**, v. 1, n. 3, p. 243-253, 2009.
- HECLO, Hugh. **Modern social politics in Britain and Sweden**. New Haven, CT: Yale University Press, 1974.
- JACCOUD, Luciana. Introdução. In: \_\_\_\_\_. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA. 2020.
- LEANDRO, José Geraldo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 4, p. 811-848, 2018.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina Farkas. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014.
- MOYSON, Stéphane; SCHOLTEN, Peter; WEIBLE, Christopher. Policy learning and policy change: theorizing their relations from different perspectives, **Policy and Society**, n.36, v.2, p. 161-177, 2017.
- ROSE, Richard. **What is lesson-drawing?** *Journal of Public Policy*, n.11, p. 3-30, 1991.
- SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, n.21, p.129-168, 1988.
- SANTOS, Nelson Rodrigues dos. SUS 30 anos: o início, a caminhada e o rumo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 1729-1736, 2018.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. **American Political Science Review**, n.64, p.1033-1053, 1968.

STANLEY, Liam. The difference between an analytical framework and a theoretical claim: A reply to Martin Carstensen. **Political studies**, v. 60, n. 2, p. 474-482, 2012.