

007

FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

SESSÕES TEMÁTICAS



RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

Ricardo Dias Ramagem (PPGA / UnB)
Ricardo Corrêa Gomes (PPGA / UnB)

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar os arranjos institucionais de coordenação federativa existentes nas duas principais organizações parceiras na execução do Programa Água para Todos, e sua possível relação na construção de capacidades relacionais, sob a ótica do neoinstitucionalismo histórico. O Ministério da Integração Nacional (MI) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pertencentes a setores de políticas públicas diferentes (o de infraestrutura e o social) tiveram trajetórias diversas, conforme se depreende da formação dos respectivos arranjos institucionais de coordenação federativa e nas relações intergovernamentais e com a sociedade. Ao contrário do MI, ocorreu mudança institucional na política social a cargo do MDS, tendo como momento crítico a institucionalização de Sistemas com mecanismos de coordenação federativa e fluxo contínuo de recursos. Ocorreu policy feedback positivo e de aprendizado na relação intergovernamental e com a sociedade civil.

Palavras-chave: Federalismo, Relações Intergovernamentais, Arranjos Institucionais, Capacidades Relacionais, Programa Água para Todos.

INTRODUÇÃO

O texto constitucional de 1988 inovou no desenho federativo do Estado brasileiro ao estabelecer um desenho de Federação trina, dando aos municípios status de entes da Federação semelhante ao dos estados e da União. A nova Carta redefiniu tanto as bases do pacto federativo brasileiro, quanto as diretrizes para as políticas sociais no país. Essa definição constitucional foi acompanhada de descentralização fiscal e de políticas públicas sem precedente na história do país. Soma-se a isto o fato de que um grande número de municípios brasileiros tem baixa capacidade institucional, dificuldades de ordem técnica, gerencial, financeira e mesmo de escala para o desempenho de suas competências. Situação semelhante é observada em alguns estados, em especial naqueles recém-constituídos, que também possuem baixa capacidade técnica e gerencial. Tanto nos casos de extensas aglomerações urbanas como nos pequenos e micro-municípios, os mecanismos de coordenação federativa e intersetorial são essenciais. Alguns temas da agenda dos governos também demandam trabalho cooperado e coordenado em sua implementação, como aqueles de responsabilidade partilhada, entre eles as políticas de desenvolvimento regional e urbano e as políticas sociais que funcionam de forma sistêmica (CUNHA, 2004; ABRUCIO, 2005).

A Constituição Federal de 1988 também instituiu uma série de mecanismos para envolvimento dos atores sociais, políticos e econômicos no processo de formulação e gestão de políticas públicas, ao ampliar os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas, fazendo com que o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas no Brasil sofresse uma série de modificações nos últimos anos. De acordo com Perez (2009) praticamente todas as atividades que a Constituição atribui a Administração Pública referentes às atividades de bem-estar essenciais devem ser executadas mediante a adoção de institutos participativos. Isto requer das burocracias governamentais, além de capacidade técnica-administrativa, altas capacidades de coordenação e execução para levar à consequência os objetivos pretendidos (GOMIDE e PIRES, 2014). Desta forma o desenvolvimento de capacidades estatais torna-se ainda mais importante levando-se em conta o ambiente institucional de maior complexidade, característico de um país em desenvolvimento, de grandes dimensões territoriais, de sistema federativo e com grande heterogeneidade e desigualdades regionais e sociais.

O modelo de federalismo cooperativo se aproxima do proposto para a gestão das políticas sociais no texto constitucional, que define em seu art. 23 competências comuns para União, estados e municípios em importantes áreas como da saúde, assistência social, educação e combate à pobreza, entre outras (FRANZECE E ABRUCIO, 2009). Para atender aos pressupostos constitucionais cada área de política pública precisou desenvolver mecanismos e arranjos institucionais que possibilitem a coordenação e cooperação intergovernamental. Todavia, observou-se um processo heterogêneo de gestão compartilhada, influenciado pela importância da temática na agenda governamental, pelo desenho de cada política específica e pela distribuição prévia de competências e do controle sobre os recursos entre as esferas de governo (CAVALCANTE, 2011; ARRETICHE, 2012).

A construção institucional pode ser complexa quando requer ações em vários níveis subnacionais, em múltiplas arenas e com múltiplos atores. Isso fragmenta os processos políticos, e permite que diferentes espaços de decisão se sobreponham e estejam conectados, muitas vezes de formas surpreendentes, no qual se exige maior governança. Tais sobreposições e conexões, prevalentes no sistema político brasileiro, são problema comum em políticas públicas, especialmente em sistemas federativos e em políticas intersetoriais. Desta forma em ambientes institucionais entrelaçados de tal maneira, um dos principais desafios para o funcionamento do governo passa pela busca por um nível mínimo de comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos, e a produção de coerência e complementaridade entre suas ações (ABERS, KECK, 2013).

Neste contexto de complexidade, partindo-se do pressuposto que não só capacidades técnico-administrativas, mas também capacidades político-relacionais das burocracias são necessárias para a produção de políticas públicas que solicitam cooperação federativa e intersetorial e que o tema apresenta relevância acadêmica e política (GRIN et al., 2018; LOTTA & FAVARETO, 2016; PIRES & GOMIDE, 2016) este artigo tem por objetivo analisar as diferenças de trajetórias nos arranjos institucionais de articulação federativa existentes nas duas principais organizações parceiras e indicativos de sua relação no processo de construção de capacidades relacionais do Programa Água para Todos. O artigo tem por finalidade contribuir para o debate sobre arranjos institucionais necessários para a coordenação federativa de políticas públicas intersetoriais em ambiente institucional complexo, ressaltando a importância dos pressupostos do neoinstitucionalismo histórico na compreensão desse fenômeno.

O trabalho está dividido em quatro partes, além desta introdução. A segunda seção trata do referencial teórico, que aborda a questão dos arranjos institucionais no contexto de coordenação federativa e sua relação com a capacidade do Estado na produção de políticas públicas. A terceira seção apresenta aspectos da abordagem metodológica adotada. A quarta seção traz a descrição e análise do Programa Água para Todos, a atuação dos Ministérios e a perspectiva de análise da dependência da trajetória no processo de atuação dos arranjos institucionais de articulação intergovernamental do programa analisado. Por fim, a quinta seção cuida das considerações finais, encerrando na parte seguinte com as referências da literatura utilizada.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS FEDERATIVOS E CAPACIDADES POLÍTICO- RELACIONAIS

A literatura sobre os arranjos institucionais aponta a dimensão das relações federativas como central para compreender a coordenação entre atores de diferentes entes federativos na promoção de políticas públicas. Essa variável é ainda mais central no caso de países com lógicas federativas tão complexas como o Brasil, no qual os entes têm diferentes responsabilidades sobre as políticas (OLIVEIRA & LOTTA, 2017). Tanto a interdependência quanto a autonomia ocorrem em graus variados numa federação (ABRUCIO, 2005), fazendo com que as relações federativas se desdobrem em arranjos institucionais e movimentos cooperativos e competitivos entre os entes constituintes, o que torna a implementação de políticas sociais de combate à pobreza, fenômeno complexo, que se desenvolve em diversas arenas e etapas, com o envolvimento de múltiplos atores e interesses.

Para o enfrentamento de problemas complexos, como o combate à pobreza, o Governo Federal tem experimentado uma variedade de arranjos institucionais na tentativa de promover uma integração horizontal (entre setores de políticas públicas) e vertical (entre entes federativos) e de absorver de forma efetiva a dimensão territorial em políticas públicas (LOTTA e FAVARETO, 2016). Uma dessas políticas prioritárias no período 2011-2014 foi o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) no qual se insere o Programa Água para Todos (PAT).

Desta forma, quando o desenho da intersectorialidade de uma política social abarca os níveis locais, é de fundamental importância o tipo de instâncias de comunicação intergovernamental. A suposição é que quanto mais canais bidirecionais (dispositivos de governança comum entre níveis governamentais) que permitam a pactuação com os próprios níveis subnacionais e se inclinam a um modelo mais interativo de relações intergovernamentais, mais será favorecida a abordagem integral dos problemas (CUNILL-GRAU, 2014).

Os arranjos institucionais desempenham papel importante como limitadores ou facilitadores da ação intersectorial. Isso é especialmente essencial, no caso da intersectorialidade, não somente porque o ambiente institucional costuma incluir sistemas amplos de relações que cruzam distintas áreas jurisdicionais (BRYSON et al., 2006), mas porque os propósitos colaborativos, a estrutura e os resultados podem ser afetados pelo marco institucional de cada setor governamental, conforme observa Cunill-Grau (2014).

Vale lembrar que o conceito de arranjo institucional, conforme destacado por Gomide e Pires (2014, p.19), é entendido como o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. De acordo com os autores a análise de arranjos institucionais de políticas públicas consistiriam em uma chave para identificar e analisar a capacidade do Estado de implementar políticas públicas.

A literatura sobre as capacidades do Estado é caracterizada por uma preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los. O conceito de capacidades estatais decorreu dos estudos das ciências sociais acerca do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Atualmente, o conceito vem adquirindo centralidade nas análises sobre a efetividade do Estado ou “boa governança” (MATTHEWS, 2012; CINGOLANI, 2013; GOMIDE 2016). Wu, Ramesh e Howlett (2015) procuram definir “capacidades para produção de políticas públicas” (*policy capacity*) como um conjunto de competências e recursos necessários para a execução de funções de políticas públicas. Portanto, capacidade estatal precisa ser abordada de maneira multidimensional (CINGOLANI, 2013; GRIN, 2012).

De acordo com Cingolani (2013) o conceito de capacidades estatais pode ser disposto sob a forma de dimensões associadas às atividades exercidas pelo Estado. Segundo a autora o termo “capacidade estatal” se refere a uma ou a combinação das seguintes dimensões do poder do Estado: a) coercitivo e militar; b) fiscal; c) administrativo e de implementação; d) transformativo e de industrialização; e) relacional e de cobertura territorial; f) legal e g) político.

Grindle (1996), de forma mais concisa, destaca que o conceito possui quatro dimensões: a) capacidade administrativa: estrutura organizacional para executar funções essenciais e a prestação de serviços públicos; b) capacidade técnica: habilidades para formular e gerenciar políticas; c) capacidade institucional: definição de “regras do jogo” relativas à regulação econômica e comportamento político dos atores sociais; d) capacidade política: estabelecimento de canais legítimos e eficazes para lidar com demandas sociais.

Grin et al. (2018) ressaltam que destas dimensões merecem destaque especial a Capacidade política e institucional e capacidade administrativa e técnica na medida em que definem as possibilidades de “poder infraestrutural” descritas inicialmente por Michael Mann em 1984. Este autor considera que, para além do poder político clássico, exercido pelo governo numa situação de comando-obediência, existe uma espécie de poder infraestrutural, a capacidade de penetrar a sociedade e de organizar as relações sociais (MANN, 2008).

Percepção semelhante, sobre as dimensões mais importantes, é compartilhada por Pires e Gomide (2016) quando ressaltam que a fim de conciliar as abordagens tradicionais sobre as capacidades estatais (dimensão administrativa) com as noções contemporâneas de governança é necessário acrescentar a nova dimensão (relacional) dedicada à inclusão e interações entre os múltiplos atores nos processos de políticas públicas, de tal forma que as capacidades do Estado necessitem ser analisadas sob duas dimensões: i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; ii) político-relacional, associadas às habilidades de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos, segundo os autores.

O significado de capacidade política e institucional, conforme Grin et al. (2018) ou capacidade político-relacional, de acordo com Pires e Gomide (2016) coloca ênfase sobre a abordagem relacional visando compreender as conexões dentro do Estado Federativo e entre Estado e atores sociais, e, por essa razão, são chamadas de “capacidades geradoras de arranjos societais” (KJAER et al., 2002). O caráter “relacional” transcende as capacidades administrativas e burocráticas (GRIN et al., 2018; CINGOLANI, 2013; EVANS, 2011). Daí a importância de arranjos institucionais mais participativos que possam expressar maior comprometimento com a legitimidade democrática, em termos de maior representatividade de interesses e de qualidade das decisões possibilitando o aperfeiçoamento da política pública (LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA, 2014).

Observar como se desenvolveram os arranjos institucionais constituídos pelas principais organizações parceiras, e respectivas capacidades político-relacionais, em um programa complexo de combate à pobreza, de caráter federativo e intersetorial pode contribuir para um melhor entendimento dos desafios da coordenação de políticas em ambientes institucionais complexos.

METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos desta pesquisa enfocam a interação entre atores, políticas públicas e instituições, partindo do pressuposto de que as instituições afetam o comportamento dos atores e resultados das políticas. Tal dimensão pode ser apreendida pela análise sobre como os atores mobilizam as instituições em torno de uma política pública em cada contexto histórico. Sob o paradigma do neoinstitucionalismo histórico, discutimos como os arranjos institucionais de coordenação federativa se organizam e se relacionam com as políticas públicas, com base no estudo de caso do PAT. Segundo Yin (2014), o estudo de caso é útil quando as questões de interesse do estudo referem-se ao como e ao porquê; quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos; e quando o foco se dirige um fenômeno contemporâneo em um contexto natural. A presente análise é de natureza qualitativa, tendo como ponto de partida uma revisão bibliográfica sobre o tema do federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas de natureza intersetorial em ambiente institucional complexo. Por integrar pesquisa de doutorado em andamento, não se baseia em entrevistas, que ainda estão em andamento. Dessa forma, as principais fontes documentais relativas ao PAT que contribuíram para a constituição das informações apresentadas são: regulamentos (leis, decretos, portarias); fontes jornalísticas; pesquisas e documentos técnicos. Dado que um dos autores atuou como servidor federal em uma das organizações envolvidas na gestão do programa, no período analisado de 2011 a 2014, a técnica da observação-participante também constitui fonte importante das constatações discutidas.

O processo de análise a que foram submetidos os referidos documentos, que permitiu chegar-se às considerações apresentadas, orientou-se pelas categorias analíticas propostas por Lotta e Favareto (2016). Os autores apontam que há três principais dimensões que têm sido incorporadas – de distintas maneiras – nos atuais arranjos institucionais: intersetorialidade, relações federativas e participação social. Uma quarta dimensão também é considerada pelos autores, a da territorialidade. Para fins do presente trabalho esta última dimensão estará contemplada em parte na dimensão das relações federativas. Desta forma, aqui serão consideradas as três primeiras dimensões por abarcar de forma mais específica a situação do programa, incorporando formas de coordenação com diversos tipos de atores envolvidos na produção de políticas públicas.

De acordo com os autores a dimensão intersetorial, ou horizontal, considera a articulação entre diferentes setores nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas. A dimensão federativa, ou vertical, considera a incorporação das relações entre os diferentes entes federativos na tomada de decisão. A dimensão da participação social incorpora diferentes atores não estatais nos processos decisórios. A análise dessas diferentes dimensões permite compreender as especificidades de cada arranjo institucional e em que medida eles avançam em termos de coordenação de diferentes atores nos processos decisórios.

A primeira categoria analítica considerada é a intersetorialidade ou articulação horizontal. Refere-se à integração de diversos setores, visando à resolução de problemas sociais complexos cuja característica fundamental é a multicausalidade. A intersetorialidade implica não somente que os diversos setores do governo entreguem a um mesmo público específico os serviços que são próprios de cada um, mas também, de maneira articulada, atendam às necessidades sociais, ou previnam problemas que tenham na sua origem causas complexas, diversas e relacionadas entre si. A suposição é, portanto, que não basta a cada setor fazer o que lhe corresponde, de acordo com suas respectivas atribuições. Implica também que os setores “entrem em um acordo” para trabalhar “conjuntamente” visando a alcançar uma mudança social em relação à situação inicial (Cunill Grau, 2014). A intersetorialidade se define pela medida em que diferentes programas ou temas de políticas públicas são organizados horizontalmente permitindo integração entre eles. Assim, ela pode se concretizar em graus diferentes nas políticas, variando em que medida de fato os temas estão articulados e como se concretizam, ou seja, se existe uma efetiva integração ou apenas justaposição de políticas (Lotta e Favareto, 2016).

De acordo esses autores ocorrem diferentes graus de materialização da intersetorialidade. Algumas experiências referem-se ao processo de formulação das políticas públicas, considerando a integração de temas no processo de planejamento; outras tornam-se concretas em uma ação coordenada no processo de implementação; e há outras que realizam intersetorialidade apenas no processo de monitoramento conjunto de diferentes ações relacionadas a um mesmo tema, região ou população. Os autores também observam que a intersetorialidade é tanto mais efetiva quanto mais a integração for pensada desde o planejamento até o monitoramento das políticas públicas. Assim, experiências que consideram intersetorialidade apenas como o processo de monitoramento conjunto de experiências diferentes têm poucas chances de avançar em termos de integração efetiva das políticas buscando resolução de problemas complexos.

Outra dimensão analítica importante desses arranjos é a forma como se estabelecem as relações federativas – entre Governo Federal, governos estaduais e governos municipais – o que leva à dimensão de verticalidade. A questão aqui é analisar como os diversos entes federativos se relacionam e se responsabilizam no processo de formulação e execução das políticas públicas, conforme proposição de Arretche (2012). Para compreender como os arranjos institucionais se diferenciam em termos de relações federativas é importante analisar como os arranjos desenham a divisão de responsabilidades e de autonomia decisória nas seguintes perspectivas: normatização (quem determina as regras / quem faz as leis); financiamento (como ocorre o financiamento do programa) e execução das políticas. (quem executa e o alcance territorial da implementação). Essas podem sugerir como desenhos diferentes de arranjos levam a graus de autonomia ou integração distintos no federalismo brasileiro conforme destaca Arretche (2012).

A terceira dimensão analítica diz respeito à ampliação da participação social na formulação e no controle das políticas, que, em conjunto com a transparência, reforça a necessidade do Executivo de se articular com outros atores (Gomide e Pires, 2014). A dimensão da participação social incorpora diferentes atores não estatais nos processos decisórios. Busca compreender como os diversos atores sociais são considerados no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. ACF/1988 trouxe a participação como elemento central para a democratização das políticas e o aumento de sua efetividade. Há aliada a isso uma percepção de que “amplas negociações e debates entre a pluralidade de atores envolvidos contribuem também para a coerência interna das políticas. A participação pode ser entendida como parte do processo e do próprio conteúdo de uma renovada noção de desenvolvimento (Pires e Vaz, 2014). Os autores destacam as seguintes perspectivas analíticas a considerar nas variações no funcionamento e na qualidade de Instituições Participativas – IPs: o desenho institucional dos canais participativos; os contextos e ambiente institucional nos quais se inserem as IPs e atores, suas capacidades e estratégias de atuação. Se, por um lado, a instituição de canais de participação cria novas oportunidades de acesso para atores diversos ao processo de decisão sobre políticas públicas, por outro, o perfil, as características, os repertórios e as formas de atuação desses atores – sejam eles da sociedade civil, do Estado ou do mercado – condicionam em grande medida o funcionamento e sucesso das IPs.

Neste aspecto, cabe trazer para melhor entendimento do assunto tratado neste trabalho a análise da trajetória do Programa Água para Todos com o auxílio da abordagem teórica do neoinstitucionalismo histórico, a ser tratada na próxima seção.

O PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

O Programa Água para Todos (PAT) faz parte do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) que teve maior protagonismo no período de 2011 a 2014. O BSM foi instituído pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011 com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. Tem como objetivos: a) elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza; b) ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e c) propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva.

O BSM se propôs a ser um aprofundamento das medidas já desenvolvidas nos anos anteriores para combate à pobreza e para o desenvolvimento social do país. O plano estrutura cerca de 100 ações agregadas em três eixos – Garantia de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Públicos. A oferta dessas ações busca contemplar de forma conjunta uma população cuja renda familiar é de até US\$ 30 por pessoa (o que abrangia um contingente de mais de 16 milhões de brasileiros). Embora a maioria dos programas vinculados ao BSM já existissem anteriormente, a inovação do plano foi unir esses programas em uma estratégia maior, dando a eles prioridade no processo de monitoramento constante, a fim de atingir a meta colocada pela Presidência da República de erradicar a extrema pobreza até 2014 (LOTTA e FAVARETO, 2016).

Instituído pelo decreto nº 7.535 de 2011, o Programa Água para Todos (PAT) foi concebido pelo Governo Federal a partir da necessidade de se universalizar o acesso e uso de água para populações carentes, residentes em comunidades rurais, principalmente no Semiárido nordestino (BRASIL, 2014). O fornecimento de água de qualidade para o público beneficiado é realizado por meio da instalação dos seguintes equipamentos: a) cisternas de consumo; b) cisternas de produção; c) sistemas coletivos de abastecimento de água; d) kits de irrigação; e) pequenas barragens.

Pelo governo federal as Instituições e os atores envolvidos na execução do Programa Água para Todos são os seguintes órgãos da administração direta, além da cooperação de suas organizações vinculadas da administração indireta: 1) Ministério da Integração Nacional (MI); 2) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); 3) Ministério do Meio Ambiente (MMA); 4) Ministério das Cidades (MCidades); 5) Ministério da Saúde/Funasa. Dentre estes órgãos se destacam em volume de ações, recursos e metas o MI e o MDS.

Governos estaduais e municipais também tem sua contribuição, assim como ocorre a participação social na atuação do programa por meio de um conjunto de ONGs associadas à Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA).

O Ministério da Integração Nacional (MI) foi o responsável pela coordenação do comitê gestor do Programa Água para Todos. Porém, a coordenação geral do Plano Brasil Sem Miséria coube ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) juntamente com a Casa Civil da Presidência da República.

De acordo com classificação do Ministério do Planejamento os órgãos do governo federal estão divididos em áreas de atuação compatíveis com campos organizacionais estabelecidos. No caso da política pública em análise estão presentes os setores de políticas sociais e de infraestrutura, onde estão alocadas as ações do MDS e MI respectivamente (BRASIL, 2011a).

Esta distinção é importante na medida em que a forma de atuação de cada setor e os respectivos arranjos institucionais de coordenação federativa podem ter uma relação de sinergia, de justaposição ou de hiatos na execução do programa. Cabe, portanto investigar como foram formados os respectivos arranjos institucionais de coordenação federativa do Ministério da Integração Nacional (MI) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Estas questões são importantes na implementação de programas de natureza complexa como o Programa Água para Todos que envolve a necessidade tanto da articulação intergovernamental quanto da intragovernamental, envolvendo diferentes setores de atuação de políticas públicas.

Licio et al. (2011) destacam que questões de escala e fragmentação em diversos órgãos que não possuem políticas sistêmicas e instrumentos de coordenação nos três níveis de governo, prejudicam a própria articulação intersetorial. Desta forma, vale também a distinção entre políticas federais e nacionais elaborada por Sano (2008), a qual ajuda a entender as interações federativas na gestão de políticas públicas. Para o autor, as políticas nacionais envolvem as três esferas de governo, no que se refere às arenas de decisão; à normatividade legal; às formas de financiamento; aos mecanismos de colaboração e aos instrumentos de definição dos conflitos. Já as políticas federais são aquelas elaboradas pela União, as quais, embora também tenham abrangência em todo o território nacional, resultam exclusivamente de decisões da União. Sua implementação depende, geralmente, da adesão dos demais níveis de governo, mas sem que tenham poder legítimo de interferir no desenho da política. Instituições inadequadas podem comprometer a implementação de políticas de desenvolvimento. Com efeito, há evidências de que a construção de arranjos institucionais adequados é condição para a consecução de políticas públicas bem-sucedidas (FIANI, 2012).

Estes aspectos de fragmentação e baixa capacidade de articulação federativa são corroboradas por Gomide e Pereira (2018) em relação ao setor de infraestrutura. Os autores argumentam que a profissionalização e a qualificação técnica existentes na burocracia pública do setor de infraestrutura do governo federal são estranguladas não só pela baixa autonomia e coesão intragovernamental, como também as relações da burocracia com a sociedade local, os representantes dos entes federativos e as agências de controle são precárias. Tal situação constitui-se em barreira para a eficiência e legitimidade da ação estatal no setor.

A política estruturante das ações do MDS é a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) organizada sob a forma do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No âmbito do MI a política orientadora das atividades de superação das desigualdades regionais, dentre as quais se insere o Programa Água para Todos, é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Estas políticas norteadoras das ações dos ministérios são os principais canais institucionais de relações intergovernamentais, podendo facilitar ou limitar a implementação de programas intersetoriais no território, como o PAT. Na próxima seção serão analisados os arranjos institucionais de articulação federativa de cada uma dessas políticas e indicativos de sua relação na construção de capacidades político relacionais em cada setor de políticas.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA DO MDS

A Constituição Federal de 1988 redefiniu tanto as bases do pacto federativo brasileiro, quanto às diretrizes para as políticas sociais no país. Ela inovou ao institucionalizar uma agenda de políticas sociais com diretrizes de universalização e igualdade de acesso. Todavia a Política de Assistência Social passa a ganhar concretude com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) também em 2004 e a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em 2005 estabelecendo mecanismos institucionalizados de relações intergovernamentais para a coordenação federativa e garantindo o fluxo contínuo de recursos por meio do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS (BRASIL, 2014).

Estes eventos se caracterizam como momentos críticos que demarcaram a mudança institucional na política nacional de assistência social, conforme a abordagem do neoinstitucionalismo histórico (THELEN & STEINMO, 1992; PIERSON, 2004). Neste caso, com o estabelecimento deste novo arranjo institucional foram criadas as condições para a construção de capacidades político-relacionais no setor de políticas sociais, fortalecendo as relações federativas e a capacidade institucional, historicamente baixa, de municípios na gestão da assistência social com repercussão positiva na mobilização social para a construção de cisternas do Programa Água para Todos em municípios do semiárido, ocorrendo um policy feedback (retroalimentação de políticas) positivo e de aprendizado (PIERSON, 2004; GRIN, 2014; FERNANDES & ARAÚJO, 2017; BRASIL, 2014).

No caso do MDS a institucionalidade das relações intergovernamentais articulada pela PNAS e pelo SUAS contribui para a efetividade da interlocução federativa do BSM e dos programas nele incluídos como o PAT, na medida em que os governos subnacionais, principalmente os governos locais (municipais) adquirem centralidade no processo. Um dos motivos para a centralidade dos municípios é o Cadastro Único, porta de entrada para o BSM, pois o responsável pelo registro das famílias no Cadastro é o poder público municipal. O município também tem papel de destaque no funcionamento da rede de assistência social, a grande referência para as famílias beneficiárias do programa (BRASIL, 2014; LOTTA & FAVARETO, 2016).

Outra contribuição importante resulta na atividade denominada Busca Ativa, que comporta a identificação no território de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social com violação de direitos para a viabilização do acesso a serviços sócio assistenciais. A Busca Ativa é uma ação que faz parte da função de Vigilância Social prevista na PNAS. As informações coletadas no território servem para subsidiar um melhor planejamento das ações da assistência social e identificação de famílias a serem atendidas (BRASIL, 2014).

A capacidade relacional ou a interação entre as burocracias do setor social e atores locais ganha reforço com o processo de construção de cisternas de placas. Resultado de um processo social de aprendizado sobre os meios de convivência com a seca, a cisterna de placas de alvenaria para captação e armazenamento de água de chuva são de fácil aplicação e apropriação pela comunidade. Na implantação da tecnologia, a mão de obra geralmente é local, sendo que os próprios beneficiários são treinados para a construção da estrutura (BRASIL, 2014).

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA DO MI

No ambiente organizacional do Ministério da Integração Nacional (MI) predomina a ótica do setor de infraestrutura, na medida em que a área de maior expressão e objeto de atenção política e econômica refere-se à infraestrutura hídrica. Dela fazem parte a Secretaria de Infraestrutura Hídrica, a Secretaria de Irrigação, uma empresa estatal, a Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF e uma autarquia o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS. Mesmo que o Programa Água para Todos, no âmbito do MI, seja coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional, a lógica de atuação predominante no programa recebe forte influência da CODEVASF, na condição de organização mais estruturada, de maior capilaridade e principal executora do PAT no âmbito do Ministério da Integração Nacional.

Cabe a Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR/MI a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das ações do PAT. A política estruturante que procura guiar as ações do MI e da SDR é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR instituída pelo Decreto nº 6.047 de 2007. Após o advento do BSM com a inclusão do PAT no seu rol de programas este passa a ter maior expressão política e ganha destaque na interlocução entre os Ministérios responsáveis pela superação da desigualdade social (MDS) e regional (MI) no governo federal.

Apesar de todo esforço de articulação realizado pelo BSM, percebe-se que ocorrem lacunas em alguns territórios e justaposição em outros, além da sinergia desejável entre as ações do MI e MDS, não só por problemas inerentes às dificuldades de articulação intersetorial, mas também pela dimensão territorial. Neste ponto entra uma importante interface necessária entre a política regional e a política social. Caso característico da questão da territorialidade das ações refere-se à distribuição mais adequada dos equipamentos de oferta de água por município ou microrregião. Cabe ressaltar a histórica dificuldade de interlocução federativa caracterizando uma dependência da trajetória negativa no âmbito do Ministério da Integração Nacional e suas ligadas. O termo dependência da trajetória ou *path dependence* refere-se às escolhas do presente condicionadas pela herança institucional do passado. O conceito está relacionado à ideia de que acontecimentos do passado podem induzir a uma cadeia de determinações que influenciam as decisões políticas no presente (THELEN & STEINMO, 1992; PIERSON, 2004).

No passado, relativamente recente, existiram tentativas de construção de arenas ou fóruns de negociação intersetorial e coordenação federativa referente a políticas regionais. As instâncias de coordenação e articulação da PNDR, foram a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (criada em 2003) no nível nacional; as superintendências de desenvolvimento regionais SUDENE, SUDAM e SUDECO no nível regional e os fóruns do Programa das mesorregiões diferenciadas (PROMESO) no nível local. No entanto este arranjo institucional mostrou-se insuficiente (ALVES & ROCHA NETO, 2014; BRASIL, 2011).

Entre 2007 e 2010 a ação da Câmara arrefeceu, tanto assim que o relato de funcionamento do principal grupo de trabalho o GTI-PDR vai até 24 de novembro de 2006. Quanto à atuação das superintendências de desenvolvimento regionais SUDENE, SUDAM e SUDECO, vale mencionar que a despeito da recriação formal, as superintendências permaneceram à espera de reformas estruturais que lhes permitissem atuar com efetividade, uma vez que seus quadros de pessoal encontram-se defasados, mal aparelhados e carentes de orientação estratégica. Os riscos de captura por interesses partidários permaneceram latentes no órgão, demonstrando a persistência das práticas clientelistas (BRASIL, 2009; 2011; KARAM, 2012).

Os fóruns das mesorregiões diferenciadas, no nível local, mesmo com todo o esforço empreendido, apresentavam enormes fragilidades institucionais. Não eram instâncias com respaldo normativo-legal. Contavam apenas com poucos recursos para mobilização e por vezes eram atropelados por decisões tomadas “de cima”, sem respaldo dos componentes do fórum, além da captura por grupos pouco representativos da sociedade local (BRASIL, 2011).

No período 2012-2013 o MI procurou superar tais obstáculos propondo uma nova política, a PNDR II, a partir de um debate com participação de diferentes segmentos da sociedade envolvendo cerca de 13 mil pessoas em um processo conferencial, que resultou na definição de princípios e diretrizes com o intuito de superar os gargalos relacionados, especialmente, à fragilidade da governança para uma implementação coordenada e ao fortalecimento de instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional, conforme destacado por Alves e Rocha Neto (2014). As deliberações resultantes do processo serviram de subsídio para a elaboração de Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional. O processo de construção da PNDR II ainda está inconcluso, portanto, não podendo ser caracterizado até o momento como uma mudança institucional de fato.

Além destas lacunas, o MI não desenvolveu mecanismos efetivos de interlocução federativa com as unidades subnacionais. Não estimulou a criação de conselhos ou fóruns de secretários estaduais de assuntos de desenvolvimento regional. Ao contrário de outras políticas públicas transversais ou setoriais, o tema do desenvolvimento regional não constituiu canais institucionalizados de diálogo federativo (COÊLHO, 2017; KARAM, 2012; BRASIL, 2011), fragilizando a perspectiva de formação de capacidades relacionais entre as burocracias federais, estaduais e municipais. Na relação com a sociedade civil o MI priorizou a instalação de cisternas de polietileno (um tipo de plástico) por meio de empresas privadas contratadas, cujo processo não envolve a coparticipação das famílias beneficiárias e atores sociais locais, negligenciando formação de aprendizado e utilização de mão de obra local. Estes aspectos corroboram as observações de Gomide e Pereira (2018) a respeito das dificuldades de capacidades relacionais do setor de infraestrutura no Brasil contemporâneo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo investigar os arranjos institucionais de coordenação federativa existentes nas duas principais organizações parceiras na execução do Programa Água para Todos, e possíveis aspectos indicativos na construção de capacidades relacionais, sob a ótica do neoinstitucionalismo histórico. O Ministério da Integração Nacional (MI) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pertencentes a setores de políticas públicas diferentes (o de infraestrutura e o social) tiveram trajetórias distintas de formação de arranjos institucionais nas suas políticas estruturantes com repercussão nos canais de comunicação e relações intergovernamentais e com a sociedade civil.

Ocorreu mudança institucional significativa na política social implementada pelo MDS, tendo como momento crítico a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em 2005 estabelecendo mecanismos institucionalizados de coordenação federativa e garantindo o fluxo contínuo de recursos por meio do Fundo Nacional de Assistência Social – FNSA, garantindo a adesão das unidades subnacionais. Ocorreu um *policy feedback* positivo e de aprendizado na relação federativa com municípios e com a sociedade civil. Esta conjunção de fatores positivos na configuração de arranjos institucionais e capacidades relacionais não ocorreu com o MI. O Ministério não construiu uma articulação federativa sistêmica e eficaz. Os canais de interlocução com a sociedade civil não tiveram a intensidade e representatividade necessária que conferisse maior legitimidade ao processo. Apesar da estratégia de repasse de recursos ser semelhante (transferências voluntárias por meio de convênios ou termos de parceria) a forma de construção de capacidades relacionais é bastante diversa, seja na relação federativa, seja na relação com a sociedade e no aprendizado das famílias beneficiárias expresso na construção compartilhada da cisterna de placa (MDS) ou na simples recepção da cisterna de polietileno (MI).

Compreender o desenvolvimento dos arranjos institucionais e da trajetória de mudança institucional nas políticas de suporte a um programa intersetorial de oferta de água no contexto de combate à pobreza como fenômenos complexos permite uma análise mais aprofundada tanto dos processos de mudança como das reações, entraves e limites à sua implementação. Identificar os limites impostos e as estratégias de mudanças implementadas ao longo da institucionalização de políticas públicas de combate à pobreza pode ser um caminho necessário para garantir sua continuidade e enfrentamento aos pontos de entrave e integração institucional.

Como agenda de pesquisa, sugere-se ampliar a análise, incorporando inclusive o período mais recente, em que se verifica desmobilização do processo de mudança institucional relativo às políticas de oferta de água às populações do semiárido. Por sua vez, a análise e avaliação das iniciativas implementadas também constituem oportunidade de aprofundar a pesquisa, inclusive com a compreensão dos mecanismos que afetam os instrumentos de coordenação federativa de organizações que não atuam sob a forma de sistema.

Por fim, as considerações aqui expressas não pretendem esgotar o tema abordado. São sinais indicativos na busca de maior detalhamento. Novas pesquisas merecem ser realizadas como as que identifiquem o papel dos *stakeholders* envolvidos, assim como uma análise detalhada das categorias ou variáveis de arranjos institucionais e da dimensão relacional das capacidades estatais envolvidas, na medida em que a capacidade relacional, referente ao processo de interação qualificada entre os múltiplos atores interessados, estaria positivamente associada ao aprendizado social e apoio político aos programas, resultando em serviços públicos de qualidade e com os benefícios esperados junto à sociedade. Neste campo, de recente inserção tanto na agenda pública como na análise de políticas públicas, há muito que se investigar e que contribuir, na expectativa de construção de uma sociedade mais justa e com políticas públicas que conduzam à equidade e redução das desigualdades regionais e sociais.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca N.; KECK, Margaret E., (2013). *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- 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, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política de Desenvolvimento Regional – PNDR II. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.
- ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O Brasil sem miséria*. Org: Campello, T.; Falcão, T.; Costa, P. – Brasília: 2014.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *PNDR: Avaliação da política nacional de desenvolvimento regional*. Brasília, DF, 2011.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *PPA 2012-2015*. Brasília, 2011a.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.919-Plenário, de 02 de dezembro de 2009*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 dez. 2009.
- BRYSON, J. M.; CROSBY, B.; STONE, M. M. The design and implementation of Cross-Sector Collaborations: propositions from the literature, *Public Administration Review*, p. 44-55, 2006.

- CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 17811804, nov./dez. 2011.
- CINGOLANI, L. The State of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures. *UNU- MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth*, IPD WP13. #2013-053, 2013.
- COELHO, V. L. P. A PNDR e a nova fronteira do desenvolvimento regional brasileiro. In: *Boletim regional, urbano e ambiental - IPEA/Dirur* – n. 17 (dez. 2017) – Brasília, 2017.
- CUNILL-GRAU, Nuria. “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual”, em *Gestión y política pública*. Vol. 23, n. 1, pp. 5-46, 2014.
- CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. Brasília: *Revista do Serviço Público*— Ano 55 número 3, 2004.
- EVANS, Peter B. The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories. *Center for Studies on Inequality and Development*, Discussion Paper No. 63 – March, 2011.
- FERNANDES, Antônio Sérgio, A., & ARAÚJO, Suely M. V. G. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, 7(3), 295-309, set./dez. 2015.
- FIANI, Ronaldo. *Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas*. Texto para Discussão IPEA, 2012.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, M.C.G. da (Org.). *Reflexões para ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: Enap, p. 25-42, 2009.
- GOMIDE A.; PEREIRA, A. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 52(5): 935-955, set-out. 2018.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. (Orgs). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2014.
- GOMIDE, A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In GOMIDE, Alexandre e BOSCHI, Renato (Orgs.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada* - Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- GRIN, Eduardo. J. Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais. *Revista Teoria & Sociedade*, 20(1), 148-176, 2012.
- GRIN, Eduardo J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 2, p. 459- 480, 2014.
- GRIN, Eduardo J; NASCIMENTO, Alex B.; ABRUCIO, Fernando L.; FERNANDES, Antônio Sérgio A. 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, 312-336 set./dez. 2018.
- GRINDLE, M. S. *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge, USA: Cambridge University Press, 1996.
- KARAM, R. A. S. A questão regional brasileira no século XXI: um olhar sobre o dissenso. *Revista Inclusão Social*, Brasília, DF, 2012.
- KJAER, M., HANSEN, O. H., & THOMSEN, J. P. F. “Conceptualizing State Capacity” In *Research Report No. 6*, Demstar: Department of Political Science, University of Aarhus, 2002.
- LICIO, E. C.; MESQUISTA, C. S.; CURRALERO, C. R. C. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 51, n. 5, 2011.

- LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.
- LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; FERREIRA, Alberto. Conflitos e articulação de interesses no Projeto de Integração do rio São Francisco. In GOMIDE, Alexandre e PIRES Roberto (Org.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2014.
- MANN, Michael. *Infrastructural Power Revisited*. *Studies in Comparative International Development (SCID)* 43 (3): 355–365, 2008.
- MATTHEWS, Felicity. "Governance and State Capacity" in: LEVI-FAUR, David, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press. p.281-293, 2012.
- OLIVEIRA, V. E., LOTTA, G. De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam? Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família – *Cadernos 50*, 72p. Brasília: Enap, 2017.
- PEREZ, M. *A Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Forum. Cap. 4, p. 71-85, 2009.
- PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PIRES, R.; VAZ, A. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, n. 93, p. 61-91, 2014.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. "Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais". *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.
- SANO, H. *Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os conselhos de secretários estaduais*. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, EAESP/ FGV, São Paulo, 2008.
- THELEN, K., & STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, pp. 1-32. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy Capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, p. 165-171, 2015.
- YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2014.