

Biblio3W

REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE GEOGRAFÍA
Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona
ISSN: 1138-9796
Depósito Legal: B. 21.742-98
Vol. XXI, núm. 1.167
5 de agosto de 2016



Descentralização, relações intergovernamentais em países federalistas: uma revisão do debate na literatura

Eduardo José Grin

Centro de Estudos em Administração Pública e Governo

Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas
eduardo.grin@fgv.br

Descentralização, relações intergovernamentais em países federalistas: uma revisão do debate na literatura (Resumo)

Federalismo, relações intergovernamentais e descentralização, com suas dimensões administrativa, fiscal e política podem ser aproximadas teoricamente. Uma questão abordada pela literatura é a distribuição da autoridade entre entes federados e seus níveis de autonomia nessas três dimensões. A promessa contida na agenda descentralizadora é que ela redesenharia as relações intergovernamentais, sobretudo para pactuar como os governos subnacionais, assumiriam novas atribuições e recursos financeiros. Mas como definir competências administrativas traz à tona o jogo de poder na arena federativa, um dos efeitos ocorre na forma e na dinâmica das relações intergovernamentais (RIGs). Enquanto o federalismo fixa as regras políticas e constitucionais que organizam a divisão de poder entre os entes, as RIGs são o lado mais concreto dos vínculos políticos e administrativos. As RIGs se inserem no jogo federativo e a descentralização pode ser a forma de institucionalizar a negociação, a barganha e a cooperação entre os entes central e subnacionais.

Palavras chave: descentralização; federalismo; relações intergovernamentais.

Decentralization, intergovernmental relations in federalist countries: a review of the debate in literature (Abstract)

Federalism, intergovernmental relations and decentralization with their administrative, fiscal and political dimensions can be theoretically approached. A central issue addressed by the literature is the authority distribution between the federative entities and their levels of autonomy on these three dimensions. The promise inserted in the decentralizing agenda is that it would redesign the

Recibido: 17 de junio de 2015
Devuelto para revisión: 2 de julio de 2015
Aceptado: 3 de marzo de 2016

intergovernmental relations, especially to pact how the subnational governments would assume new financial resources and power. But how to define administrative competences it brings up the game of power in the federative arena one of effects happens in the way and in the dynamic of intergovernmental relations (IGR). While the federalism fixes the constitutional and political rules which organizes the sharing of power between the entities IGRs are the more concrete side of political and administrative linkages. The IGRs inserts in federative game and decentralization may be the way of institutionalizing negotiation, bargain and cooperation among the central and subnational entities.

Key words: decentralization; federalism; intergovernmental relations.

Na literatura sobre federalismo um tema relevante é identificar como se produzem arranjos políticos, institucionais e administrativos que podem conviver com relações mais conflitivas ou cooperativas entre o nível central e os governos subnacionais. Sendo o federalismo um sistema pautado pela distribuição territorial de poder, o desacordo em torno dos níveis de autoridade entre as esferas de governo é sempre uma possibilidade nada desprezível. A descentralização de competências, sobretudo dos países federalistas, surgiu na América Latina há cerca de 35 anos com a promessa de equacionar a balança entre centralização e autonomia dos entes federados e os vínculos entre o Estado nacional e os governos subnacionais. É claro que esse processo envolve mais do que definir competências administrativas, pois rearranjos dessa ordem colocam em questão a organização de esferas de poder no jogo federativo. Nesse sentido, a descentralização em países latino-americanos redefiniu níveis de autoridade entre as esferas centrais e os governos subnacionais.

Um dos efeitos desse processo se deu na forma e na dinâmica das relações intergovernamentais (RIGs) que, por sua vez, promoveu um redesenho em diversas arenas de políticas públicas descentralizadas. Federalismo e descentralização possuem várias intersecções, pois são meios do Estado responder à necessidade de atender múltiplas demandas territoriais¹. Mas é possível estabelecer uma distinção entre federalização² e descentralização³. A primeira trata da difusão de poderes em vários centros, cuja autoridade provém do sufrágio universal. Assim, a descentralização não implicaria que fosse necessário estabelecer uma federação, embora essa suponha algum nível de descentralização. “A distinção básica repousa no fato de o federalismo contemplar a *coexistência de autonomias* dos diferentes níveis de governo e a preservação simultânea da unidade e da diversidade em uma nação”⁴.

Mas se o federalismo fixa as regras políticas e constitucionais que organizam a divisão de poder entre as unidades territoriais de um país, as RIGs se configuram no lado mais concreto dos vínculos políticos e administrativos. As RIGs materializam o jogo federativo que pode ter a descentralização como um cenário de referência para estabelecer vínculos mais conflituosos ou cooperativos. Assim, o ajuste dos processos que movem o federalismo descentralizado tem nas relações intergovernamentais um elemento essencial. Isso, pois nesse contexto residem questões como a construção de coalizões de atores políticos entre as esferas de governo e em torno de arenas de políticas ou temas como, por exemplo, níveis de autonomia política e administrativa e regras de financiamento dos entes federados. “Como um resultado da

¹ Affonso, 2000.

² Ainda que os países federalistas sejam 25, representam aproximadamente 40% da população mundial (Wilson *et al.*, 2009).

³ Almeida, 2005.

⁴ Affonso, 2000, p. 130.

descentralização, relações intergovernamentais não podem mais ser consideradas a “dimensão escondida dos governos” e trazem o tema do balanço de poder entre “centro” nacional e periferias para o núcleo da análise política em vários países⁵. Não menos importante também é o formato das relações de gerenciamento intergovernamental (RGI), um nível mais operativo que pode ou não ser influenciado pelas RIGs, pois ocorre mais entre burocracias governamentais. O essencial das RGI são temas de cunho administrativo ou de implementação de políticas públicas⁶.

Considerando essa introdução, o objetivo desse artigo é apresentar e discutir como tais questões são abordadas pela literatura, visando a subsidiar o debate sobre a descentralização nos países federalistas na América Latina. O artigo está organizado como segue. A primeira parte trata de enfoques teóricos sobre a descentralização e as dimensões mais relevantes desse processo, à luz da literatura. A segunda parte analisa como o debate das RIGs é proposto pelos autores discutidos para analisar a descentralização nos países latino-americanos.

Descentralização nos marcos do federalismo na América Latina

A descentralização ganhou força na América Latina com a redemocratização de vários países, desde a década de 1980, e trouxe no seu bojo a promessa de ser um meio fundamental para melhorar a condição de vida dos cidadãos⁷. De forma geral, passadas mais de três décadas de experiências descentralizadoras, a questão mais relevante não parece ser se esse processo será revertido, mas o quanto ele contribuiu para produzir políticas públicas mais efetivas. Nas origens, a descentralização foi encetada visando aproximar os governos e suas políticas públicas das demandas sociais e realidades territoriais, o que deveria qualificar a implementação das ações, torná-las mais eficientes e reduzir seus custos, sobretudo das esferas centrais. Assim, mesclaram-se promessas de redemocratização do Estado perante a sociedade, respostas à crise fiscal nos anos 80 e soluções aos dilemas de governabilidade⁸. Quanto a esse último aspecto, importa considerar o contexto político de crise de legitimidade das elites centrais, sobretudo sua incapacidade de responder à deterioração econômica dos Estados nacionais e do surgimento de novos espaços de poder subnacionais. A descentralização surgiu, então, como uma possibilidade de pactuar acordos entre o nível central e as elites regionais em torno de uma agenda de redistribuição de poder que comporta aspectos estruturais, mas teve suas particularidades em cada país.

Esse processo foi considerado uma resposta justaposta de governança democrática⁹ e reformas econômicas que juntas apoiariam a descentralização da autoridade política, de responsabilidades administrativas e de recursos fiscais. No caso latino-americano, ajudaria a reduzir a histórica concentração de poder no Estado nacional em favor de maior autonomia para governos subnacionais eleitos de forma democrática¹⁰, o que ampliaria seus níveis de responsividade e *accountability*. Administrativamente, em face da escassez de recursos públicos frente ao aumento de demandas sociais, seria possível lidar com elas com mais eficiência e rapidez. A descentralização reforçaria a sociedade civil, aumentaria as

⁵ Falletti, 2005, p. 2.

⁶ Wright e Stenberg, 2010.

⁷ Gremaud, 2001 e Hernández, 2013.

⁸ Affonso, 2000.

⁹ Spink *et al.*, 2009; Garcia-Guadilla y Pérez, 2002 e Tulchin, 2012.

¹⁰ Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004.

capacidades de gestão local, tornaria os governos mais *accountables* e capazes de administrar melhor os recursos para satisfazer as necessidades dos cidadãos. Em síntese, descentralização engendraria mais eficiência, efetividade e controle na gestão pública em nível local¹¹.

Nesses termos, a descentralização será discutida nesse artigo como um processo em que um conjunto de políticas, reformas eleitorais ou constitucionais transferem responsabilidades, recursos ou autoridade de um nível mais alto para um nível mais baixo de governo¹². Conforme essa concepção, a descentralização costuma ser analisada em três dimensões centrais: política, administrativa e fiscal, sendo essa a divisão que essa seção adota para discutir a literatura¹³. Duas ressalvas iniciais são importantes. A primeira, como o artigo faz uma revisão da literatura, eventuais questões de cunho normativo podem ocorrer, pois a descentralização como conceito e modelo precisa ser ancorada nos seus distintos contextos econômicos e políticos. A segunda é que a descentralização é discutida com essas três dimensões, mas seu desenho costuma ser abrangente nos países que a adotam na de reforma do Estado nacional. Portanto, empiricamente, a conexão da questão fiscal, administrativa e política deve ser inserida em explicações mais amplas que devem considerar outras variáveis como formação do Estado, estrutura social, sistema partidário, dentre outras questões.

A teoria sequencial da descentralização proposta por Tulia Falletti

A “teoria sequencial da descentralização”, juntamente com o “balanço de poder intergovernamental”, explica a natureza e o sucesso relativo da descentralização¹⁴. A questão chave é a sequência em que as reformas administrativas, fiscais e políticas ocorrem. Se as reformas administrativas vêm primeiro, provavelmente ela reproduzirá o poder do governo central (como foi o caso argentino). Se a reforma política vem em primeiro lugar, ela reforçará políticas favoráveis aos governos subnacionais para negociarem com outros níveis de governo (como se deu no Brasil). Ademais, seguindo Lowi e Pierson, essa sequência descentralizadora engendra políticas que criam uma dinâmica política que posteriormente enfrenta desafios para serem desfeitos, pois influi na construção de arenas com suas regras, atores e interesses que condicionam a futura política da descentralização. As *policies* e a sequência da descentralização produzem efeitos políticos no desenho e funcionamento das RIGs. Assim, os três componentes da teoria sequencial da descentralização são:

*“(a) the types of decentralization and its recipients; (b) the territorial interests of bargaining actors and the decentralizing coalitions; and (c) the sequences of reforms and their hypothesized effects on the outcomes of interest. This theory is devised to account for the causes of the adoption of different kinds of decentralization policies and their effects on the intergovernmental balance of power [...]”*¹⁵.

¹¹ Souza, 2008.

¹² Falletti, 2010 e Souza, 2008.

¹³ De acordo com Falletti (2010, p. 17) "administrative decentralization comprises the set of policies that transfer the dispensation of social services (education, health, housing, etc.) to subnational governments. If new fiscal resources are transferred to afford such services, administrative decentralization is funded; otherwise, it is unfunded. Fiscal decentralization policies are those designed to increase the revenues or fiscal authority of subnational governments. Lastly, political decentralization includes the constitutional or electoral reforms designed to devolve political authority to subnational actors and to create or activate spaces for the political representation of subnational polities".

¹⁴ Falletti, 2005 e Falletti, 2010.

¹⁵ Falletti, 2010, p.32.

A descentralização é um processo de reforma do Estado que considera os interesses territoriais em contextos políticos e econômicos definidos¹⁶. Na América Latina, de forma geral, as *critical junctures* que originaram a descentralização foram politicamente influenciadas pelo final do ciclo de governos militares (Argentina e Brasil) ou de continuada e histórica concentração de poder (como o caso mexicano). Economicamente, o principal fato desencadeador foi o final do modelo desenvolvimentista e as influências da concepção de Estado mais voltado para o mercado (a chamada visão neoliberal). Associado ao contexto de partida, a sequência da descentralização, com o desenho institucional que adquire, pode aumentar ou diminuir o poder dos governos subnacionais nas áreas administrativa, fiscal e política. Portanto, seria um erro, notadamente de caráter normativo, sempre supor que mais descentralização significa mais poder para as unidades subnacionais. Mais correto seria identificar que distintas políticas descentralizadoras geram diferentes possibilidades de ampliar ou reduzir o poder de governos subnacionais. Essa seria a forma mais correta de analisar empiricamente as experiências descentralizadoras nas suas três dimensões constitutivas. Ademais, deve atentar para as relações intergovernamentais como uma estrutura em camadas de ação institucional onde:

“Políticas descentralizadoras afetam as camadas fiscais, administrativas e políticas das relações intergovernamentais. Raramente uma política descentralizadora afeta simultaneamente todas as três camadas intergovernamentais, embora seja possível. Com maior frequência, diferentes tipos de descentralização, bem como diferentes políticas em cada tipo de descentralização, são negociadas e implementadas em diferentes momentos. Portanto, o *timing* de cada reforma determina a sequência da descentralização de um dado país. Se os três tipos de descentralização definidos anteriormente ocorrem, o que, teoricamente, não é necessário, mas é comum, podemos identificar sequências diferentes de descentralização, de acordo com o *timing* da primeira política descentralizadora em cada camada intergovernamental. Isto não significa que políticas descentralizadoras subsequentes não acontecem em cada camada ou que elas devam ser ignoradas”¹⁷.

A sequência decorrente da primeira camada descentralizada importa, pois pode impor constrangimentos para as etapas seguintes, ademais de interferir no equilíbrio intergovernamental de poder. Com efeito, o nível de governo cujos interesses territoriais prevalecem na origem tende a ditar o primeiro tipo de descentralização. Mas, de acordo com os conceitos de *policy feedback*¹⁸ e de *path dependence*¹⁹, uma arena descentralizada de políticas pode constranger seu contorno político, seja para reforçar ou rejeitar sua trajetória, embora a primeira possibilidade seja maior. Assim, há dois tipos de sequências descentralizantes onde se altera o perfil dos interesses territoriais em jogo em face de seus respectivos mecanismos de auto-reforço²⁰.

O primeiro tipo ocorre se os interesses subnacionais prevalecem no final da primeira rodada, o que amplia o caminho da descentralização política para gerar um *efeito-catraca*: move-se sempre na mesma direção para pressionar por mais descentralização. O segundo tipo ocorre quando predominam interesses nacionais, e a descentralização administrativa tem mais chances de ocorrer, que pode reforçar o poder central se esse processo não vier acompanhado de recursos financeiros, o que gera mais dependências dos governos subnacionais. Neste modelo de descentralização existe um mecanismo de reprodução de poder em que o

¹⁶ Falletti, 2005.

¹⁷ Falletti, 2005, 65.

¹⁸ Pierson, 1993.

¹⁹ Pierson, 2004.

²⁰ Falletti, 2005, p. 66-67 e Falletti, 2010.

Executivo nacional controla o *timing*, o ritmo e conteúdo da reforma, pois maneja mais recursos políticos e financeiros para impor sua agenda aos governos subnacionais²¹. Por isso, os executivos nacionais preferem a descentralização administrativa à descentralização fiscal e essa à descentralização política. Em contraste, governadores e prefeitos desejam a descentralização política inicialmente, seguida da descentralização fiscal e da descentralização administrativa. A sequência desse processo explica a variação dos graus de autonomia devolvido aos governos subnacionais em cada país²². Mas, no caso da descentralização política, ainda que implique mudanças nos termos de autoridade, autonomia e poder, não gera impacto nas capacidades estatais, pois essas demandam mudanças sobretudo nas dimensões fiscal e administrativa²³.

A autora conclui que as características da descentralização dependem se em sua partida predominam interesses territoriais nacionais ou subnacionais em cada uma das três dimensões (administrativa, política e fiscal). Ademais, o *timing* dessas reformas explica as mudanças das relações de poder entre o nível central e os entes federados. Portanto, analisar as transformações desses vínculos intergovernamentais em cada país é a principal variável dependente de interesse²⁴. E essa, por sua vez, é causada pelo tipo de descentralização e sua dinâmica inicial de reformas, associada aos interesses territoriais que prevalecem (nacional ou subnacional) em cada realidade nacional. O que importa analisar, portanto, é o tipo de autoridade devolvida (administrativa, fiscal ou política). Considerando esse enfoque, a seção seguinte trata de questões relacionadas a cada uma das três dimensões.

A política da descentralização e suas três principais políticas

A descentralização administrativa

Uma das promessas da descentralização era que governos mais próximos das populações geraria a entrega políticas públicas de melhor qualidade, mais eficiência e efetividade, além de menores custos. Assumir essa premissa significa adotá-la como critério para avaliar a eficácia da ação estatal. Aqui vale lembrar as críticas sobre o Estado na América Latina historicamente ter crescido de costas e acanhado em relação às demandas da maioria da população²⁵. Para compreender o Estado, a prestação de serviços pelas burocracias públicas é uma dimensão central, pois evidencia a presença ou ausência cotidiana do poder público na vida dos cidadãos²⁶. Se ainda considerar-se a crescente complexidade das demandas sociais²⁷, combinado com a tese de que mais autonomia para gerir políticas públicas tem mais qualidade se derivar dos governos locais, a questão da descentralização administrativa adquire relevância teórica e empírica. Esse será o tema dessa seção.

Nessa linha, uma primeira questão²⁸ é verificar se o governo central tem o direito legal de

²¹ Falletti, 2005.

²² Falletti, 2010.

²³ Hernandez, 2013.

²⁴ Falletti, 2010.

²⁵ O'Donnell, 2010.

²⁶ O'Donnell, 1998.

²⁷ Wilson *et al.*, 2009.

²⁸ Rodden, 2005.

sobrepôr-se às decisões tomadas pelos níveis subnacionais com relação às políticas de sua competência. Aqui a descentralização administrativa se encontra com a política, pois podem existir desenhos gerais e setoriais de autoridade compartilhada ou não. Difícilmente governos centrais cedem autonomia plena aos entes subnacionais. Por tal razão é importante identificar as responsabilidades, direitos e funções dos governos regionais e locais, o que pode ser feito analisando as mudanças legais (exemplo: a Constituição Brasileira de 1988 e as reformas municipais no México em 1983 e 1999, pois ambos os casos ampliaram a autonomia política das administrações municipais). Esses processos podem ajudar a clarificar o relacionamento entre os níveis de governo, ainda que as responsabilidades dos níveis locais possam ser concorrentes com as autoridades nacionais, como ocorre no Brasil.

Tal situação influi na capacidade de os governos subnacionais definirem políticas²⁹. Avaliar o quanto esse processo afetou a autonomia e a iniciativa desses entes governamentais pode ser visto na tabela 1. Todavia, apesar dessas limitações, a descentralização administrativa assumiu relevância como um *leitmotif* que deveria gerar efeitos positivos no desenvolvimento social das localidades. “A descentralização seria o elo perdido na cadeia do desenvolvimento produtivo com equidade social”³⁰. Decerto que essa expectativa demanda uma capacidade administrativa e institucional significativa, o que amplia as exigências dos governos subnacionais para manejar de forma mais a descentralização de atribuições delegadas.

Quadro 1
Exemplo de maiores funções descentralizadas em alguns países

	Significativa	Moderada	Limitada
México	Cuidados de saúde e planejamento urbano	Educação e desenvolvimento social	
Venezuela		Educação e cuidados de saúde	
Brasil	Cuidados de saúde	Educação e Infraestrutura	Habitação
Argentina	Educação	Cuidados de saúde	
Guatemala	Abastecimento de água	Cuidados primários de saúde	Educação e cuidados de saúde

Fonte: Woodrow Wilson Center Report on the Americas #12 (2004)

Governos subnacionais têm uma capacidade irregular para assumir novas funções. Uma das causas está relacionada às diferentes capacidades para elevar receitas locais e à carência de recursos humanos e técnicos. A esse quadro se soma a dificuldade dos governos centrais de coordenar arranjos descentralizadores, combinado com o estímulo para que governos subnacionais ampliem sua autonomia³¹. Assim, é importante considerar que a descentralização administrativa se faça acompanhar da cooperação entre governo nacional e subnacionais, no tocante ao tema da modernização gerencial. Ações dessa natureza podem contribuir para ampliar os níveis de autonomia desses entes³² e reforçar política e institucionalmente a descentralização. Nesse aspecto, parece que ainda há muito para ser realizado, pois ao mesmo tempo em que as burocracias federais e centrais se desincumbem de responsabilidades, no nível subnacional a ampliação de atribuições ainda merece ser qualificada com mais capacidade gerencial. Por isso é importante distinguir demanda descentralizada e condições de ofertar serviços dessa maneira.

²⁹ Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004.

³⁰ Boiser *et al.*, 1991.

³¹ Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004.

³² Souza e Blumm, 1999.

Diante dessa situação, a questão da eficiência administrativa assume relevância normativa e empírica: a) qualifica a produção de políticas e as respostas às demandas dos cidadãos por serviços³³; b) contribui para os governos ampliarem sua autoridade sobre a sociedade; c) amplia a associação entre autonomia administrativa e *accountability*. Todavia, medir autonomia local como efeito da descentralização é difícil. Por exemplo, um governo pode ter autoridade administrativa sem a correspondente autoridade fiscal, o que certamente gera desencontros entre a agenda da descentralização e suas capacidades exigidas. Esta situação requer análises contextualizadas para compreender distintos contextos de descentralização, o que reforça o desenvolvimento de capacidades gerenciais.

Ademais, há pressupostos normativos sobre a eficiência que podem não se viabilizar³⁴. Um deles é que prefeitos e executivos locais, após serem eleitos, conseguem estabelecer uma boa relação com as burocracias locais. De forma geral, essas burocracias são pobremente motivadas e qualificadas, além de poderem estabelecer sua agenda própria em detrimento daquela estabelecida pelo principal (prefeito ou governador). O lado positivo é que a descentralização, ao gerar níveis maiores de autonomia e discricionariedade, pode estimular o aprendizado e o desenvolvimento de habilidades organizacionais³⁵, ademais da possibilidade de implementar experiências marcadas por mais inovação local.

Portanto, fraqueza institucional e de capacidade estatal pode estimular a modernização em áreas consideradas chave pelos governos locais e regionais. Mas se essas iniciativas partem dos governos centrais podem ocorrer problemas políticos de adesão, o que demanda estímulos, sobretudo em contextos federativos onde os entes subnacionais possuem autonomia política e administrativa. Esse problema pode ser assim referido: fracas capacidades locais para incrementar receitas convivem com tímidos incentivos dos governos centrais, notadamente se há transferências contínuas de recursos às cidades³⁶. O “lado perverso” desse processo pode ser a obtenção de receitas pelos governos locais que pouco os incentivam para ampliarem sua arrecadação própria e melhorarem sua eficiência gerencial.

Essa análise está em linha com a visão do “poder infraestrutural” de governos subnacionais proposta por Daniel Ziblatt: tal poder se caracteriza pela racionalização e institucionalização do Estado, bem como pela sua inserção na sociedade³⁷. Assim, os governos com tais características estão mais habilitados a exercer tarefas como obter receitas próprias, por exemplo. Como resultado de um maior nível de capacidades estatais instaladas, os governos subnacionais qualificam as condições de barganha com o nível federal. Do contrário, quando tais capacidades são fracas ou ausentes, os governos ampliam a dependência da esfera central e seu poder de agência se reduz. Sobretudo, considerando-se que tal processo deve gerar mais eficiência para implementar políticas e reforçar a autonomia das burocracias nos níveis subnacionais em que a falta dessas capacidades os deixam mais expostos nas disputas e conflitos federativos.

Considerando o tema das capacidades estatais, uma análise do caso das municipalidades mexicanas investiga se a descentralização de atribuições pela esfera federal foi acompanhada

³³ Affonso, 2000.

³⁴ Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004.

³⁵ Wilson *et al.*, 2009.

³⁶ Haggard, 1998.

³⁷ King e Liberman, 2009.

da modernização gerencial³⁸. Igualmente importante é o trabalho sobre o fortalecimento da área fazendária dos municípios mexicanos³⁹. Para o caso brasileiro, se analisam os limites dos programas federais voltados a qualificar o aparato administrativo e fiscal municipal⁴⁰. Por tais razões, a descentralização administrativa pode ter impacto positivo se for acompanhada da qualificação das burocracias locais para responder às novas responsabilidades ou ter impacto negativo se não for acompanhada da transferência de recursos, pois na prática assim se reduz a autonomia dos governos subnacionais⁴¹.

Vinculado a essa questão está a subsidiariedade entre níveis de governo, pois a descentralização deveria combinar devolução de responsabilidades com coordenação central. Mas a experiência latino americana evidencia que essa questão é tratada desigualmente conforme a arena de política pública. As áreas de saúde e educação são exemplos em que os níveis mais baixos de governo têm ampliado sua capacidade de gestão e mesmo de inovação. Todavia, há outro aspecto relevante: a vinculação entre subsidiariedade e ordenação territorial de políticas, pois em geral a descentralização se dá de forma setorial entre instâncias nacionais e locais. Essa questão vai além de gerar mais ou menos autonomia local, já que a ênfase é integrar políticas em âmbito regional. Nesse sentido, a experiência brasileira tem mostrado iniciativas locais de consórcios de cidades visando tratar problemas comuns, a despeito das dificuldades políticas e organizacionais⁴². Assim, a descentralização também inclui a questão territorial como um aspecto de planejamento regional.

Mas a subsidiariedade também supõe capacidades estatais minimamente divididas entre os níveis de governo, pois a efetividade da descentralização requer essa qualidade gerencial e institucional para implementar suas decisões políticas⁴³. Estas capacidades são cruciais no *feedback* entre Estado e sociedade, pois um governo que comanda poucos recursos fiscais e financeiros pode ser incapaz de promulgar políticas⁴⁴. Aqui há um encontro entre administração e política, pois a questão da autonomia local pode ser tratada como causa ou consequência da descentralização. Por exemplo, “aspectos críticos” como gastos e *staff* são vitais na gestão de governo e na sua eficiência decisória que podem promover de forma mais qualificada a descentralização, como também serem resultados da mesma⁴⁵.

Este desenvolvimento de *expertise* técnica é o que se chama de *state capacity* dos governos para ampliar as possibilidades de agência com o “desenvolvimento de competentes instrumentos e atributos burocráticos”⁴⁶. Em particular, a capacidade de os governos locais obterem receitas próprias é uma questão relevante para avaliar sua autonomia e o alcance da descentralização. Na América Latina, o repasse de atribuições para os entes subnacionais tem se ampliado em termos de responsabilidades delegadas, mas sem a necessária contrapartida de recursos financeiros ou consideração sobre as capacidades que os governos locais possuem

³⁸ Grindle, 2006.

³⁹ Hernández e Navarro, 2012.

⁴⁰ Grin, 2014.

⁴¹ Hernández, 2013 e Falletti, 2005.

⁴² Wilson *et. al.*, 2009.

⁴³ Wilson *et. al.*, 2009.

⁴⁴ Kjaer, Hansen Thomsen, 2002; Migdal, 1988; e Skocpol, 2002.

⁴⁵ Bowman e Kearney, 1988.

⁴⁶ Geddes, 1990.

para assumirem novas responsabilidades sem o apoio técnico da esfera central⁴⁷.

Nesse terreno podem proliferar tendências “municipalizantes” ou autárquicas” como efeito do desequilíbrio entre a descentralização de serviços e as condições locais de assunção de novas responsabilidades. A incapacidade das economias locais mais fracas pode estimular práticas de guerra fiscal que fragilizam ainda mais a obtenção de receitas próprias⁴⁸. Podem ainda ocorrer desequilíbrios regionais, pois territórios mais ricos, ao terem mais recursos, podem reduzir seu apoio a políticas federativas redistributivas. Aqui as questões fiscal e política se encontram no jogo federativo, o que pede ações mais reguladoras dos governos nacionais, como ocorre no financiamento da educação na Argentina, Brasil e México. Mas, diante dessa realidade, tendências recentralizantes apresentam argumentos técnicos (incapacidade da gestão local) ou econômicos (ganhos de escala). Trata-se de reavivar a histórica visão política centrípeta do Estado na América Latina de que a autonomia local pode desagregar a unidade nacional, pois as elites locais são centradas em seus próprios interesses.

A descentralização fiscal

Essa dimensão se refere às políticas concebidas para ampliar receitas ou autoridade fiscal dos governos subnacionais em três áreas⁴⁹. Primeiro, um aumento nas transferências dos governos nacionais para os entes subnacionais que não seja amarrada com a descentralização administrativa ou ao repasse de atribuições. Segundo, a criação de novos impostos subnacionais e, finalmente, a delegação de autoridade do governo nacional para o nível subnacional poder tributar. Assim, a característica distintiva é o incremento nas receitas subnacionais para analisar se o *timing* da descentralização administrativa (transferência de responsabilidade sobre gastos) coincide com a descentralização fiscal (autoridade para gerar receitas)⁵⁰. Tal hiato parece ter sido a realidade da descentralização na Argentina. Em geral, “la proporción del gasto público descentralizado a los gobiernos subnacionales latinoamericanos aumentó de un promedio de 13 por cento en 1985 a casi el 19 por cento en 2005”⁵¹. Portanto, a concepção é que:

“Higher levels of automatic transfers from the center invariably increase the autonomy of subnational officials because they benefit from higher levels of resources without being responsible for the costs – bureaucratic and political – of collecting those revenues. On the contrary, the delegation of taxing authority to subnational units (i.e., the third institutional form of fiscal decentralization mentioned previously) that lack the administrative capacity to collect new taxes can set serious constraints on local budgets and increase the dependence of local officials on transfers from the center. Prosperous subnational units prefer to collect their own taxes, but poor states and municipalities are negatively affected every time the collection of taxes is decentralized, and, as a consequence, the horizontal redistribution of money from rich to poor subnational units is cut down”⁵².

Aqui se aborda a descentralização fiscal, que foi outra promessa inserida nesse modelo de reforma do Estado, também baseada na premissa que recursos alocados em governos locais seriam gerenciados de forma mais eficiente, reduziriam os custos das políticas públicas e criariam maior coerência entre oferta e demanda de serviços. Esse processo teve início por

⁴⁷ Hernández, 2013.

⁴⁸ Wilson *et. al.*, 2009.

⁴⁹ Falletti, 2010 e Gremaud, 2001.

⁵⁰ Hernandez, 2103, p. 9.

⁵¹ Falleti, 2010, 38.

⁵² Affonso, 2000.

meio de dois caminhos: a) a decisão de transferir para governos subnacionais atribuições que eram do governo central para posteriormente negociar a assiguação de recursos; b) inicialmente descentralizar recursos para em seguida repassar novas atribuições⁵³. Assim, para analisar a sequência da descentralização em cada país, é importante conhecer os fatores que impulsionaram suas fases. Desse modo:

“[...] nos casos em que o principal determinante da descentralização foi a crise fiscal do governo central, ou nos casos de uma crise aguda de governabilidade, o governo central tende a repassar “parcela da crise” aos governos subnacionais. Em outras palavras, o governo central, quase sempre, nesses casos, transfere primeiro os encargos e só depois inicia a discussão do percentual de receita que deve corresponder aos governos subnacionais.

Nos casos em que a descentralização fiscal ocorreu por uma pressão direta em favor da redemocratização, ganhou maior peso a reivindicação de maior participação dos governos subnacionais nas receitas fiscais. Este foi, por exemplo, o caso do Brasil”⁵⁴.

Todavia, a descentralização fiscal poder ter efeitos positivos se a transferência de recursos ajudar a ampliar a autonomia dos governos subnacionais, mesmo que esses não sejam responsáveis pelos custos políticos e burocráticos por sua obtenção⁵⁵. “Em sentido oposto, delegar autoridade sobre a coleta de impostos para unidades subnacionais sem capacidade administrativa para coletá-los pode trazer serias restrições aos orçamentos locais e aumentar a dependência dos governantes locais no que se refere às transferências do centro”⁵⁶. Comparativamente, em termos fiscais, o Brasil, ao lado da Argentina, é o país mais descentralizado da América Latina⁵⁷. As tabelas 2 e 3 abaixo ajudam a mostrar essa realidade em mais alguns países latino-americanos, o que parece reforçar a ideia que a descentralização fiscal tem ampliado a relevância dos governos subnacionais no interior da barganha com os governos centrais.

Quadro 2
Gasto total subnacional como porcentagem do gasto total nacional

	Gastos subnacionais (%)
México	28,66
Venezuela	27,07
Brasil	37
Argentina	43,9
Guatemala	20

Fonte: Woodrow Wilson Center Report on the Americas #12 (2004)

⁵³ Affonso, 2000, p. 128.

⁵⁴ Falleti, 2005.

⁵⁵ Falleti, 2005, p. 63.

⁵⁶ Affonso, 2000.

⁵⁷ Hernandez, 2013, p. 11.

Quadro 3
Dependência de governos subnacionais de transferências fiscais (por nível de governo)

	Governo regional (%)	Governo local (%)
México	91,4	70,06
Venezuela	98	41
Brasil	17	67
Argentina	69,62	17
Guatemala	Sem informação	30,18

Fonte: Woodrow Wilson Center Report on the Americas #12 (2004)

Nesse sentido, há três desafios financeiros para os governos locais: a) reforçar seu poder tributário e sua capacidade institucional; b) melhorar a eficácia na gestão do gasto; c) buscar recursos para financiar o déficit em infraestrutura dos serviços públicos⁵⁸. Também é importante considerar as fontes de financiamento da descentralização do gasto para avaliar a dependência dos governos subnacionais frente às transferências da esfera central ou se há capacidade de gerar receita própria. O cuidado metodológico é não confundir receitas derivadas de mecanismos de partilha tributária como receita própria. A sugestão é medir a parcela da receita governamental total que é efetivamente arrecadada por meio dos esforços dos entes subnacionais para escapar da armadilha da “descentralização do gasto”. Contudo:

“[...] mesmo essa variável ainda exagera o grau de autonomia dos governos subnacionais com relação às suas receitas. Embora os governos subnacionais possam arrecadar receitas chamadas de “fonte própria”, o governo central pode ainda manter o poder de decisão acerca das alíquotas e das bases tributárias, deixando aos governos subnacionais o simples papel de coletar impostos de acordo com a determinação central. Adicionalmente, os governos centrais podem tentar restringir a autonomia fiscal dos governos subnacionais, não somente por meio de transferências condicionadas e da regulação da arrecadação local de impostos, como também impondo limitações formais à obtenção de empréstimos pelos governos subnacionais. A capacidade de aceder os mercados de crédito ou outras fontes de financiamento do déficit é um componente importante da autonomia fiscal dos governos subnacionais”⁵⁹.

Considerando essas observações metodológicas, para os fins desse artigo, importa apresentar a comparação entre Argentina, Brasil e México adotando dois dos indicadores acima sugeridos (receitas próprias dos governos subnacionais e autonomia para contrair empréstimo). Os indicadores são os seguintes: a) receitas dos governos subnacionais: Argentina (18%), Brasil (27%) e México (9%); b) autonomia para contrair empréstimos: Argentina (4), Brasil (4,5) e México (2,6). Apenas para fins de comparação, no primeiro indicador, no Canadá governos subnacionais respondem por 47 por cento, na Austrália por 33 por cento e nos Estados Unidos por 39 por cento. No segundo indicador, Canadá tem um índice de 2,7, Austrália de 2,5 e os Estados Unidos de 3,0. Portanto, os três países latino-americanos geram menos receitas locais próprias, mas possuem mais autonomia para contraírem empréstimos e se endividarem. Pode ser que tal realidade seja o efeito de um financiamento ainda bastante dependente de transferências fiscais da esfera central⁶⁰, associada a uma ampliação de atribuições, o que pode estimular a busca por mais independência para obter outras fontes de recursos para administrar a descentralização.

⁵⁸ Rodden, 2005.

⁵⁹ Rodden, 2005, p. 6.

⁶⁰ Hernandez, 2013.

Diante de situações como essa os governos centrais geralmente assumem a responsabilidade por programas redistributivos, além da divisão de impostos e despesas. O dilema fiscal causado pela descentralização pode gerar dificuldade de se perseguirem objetivos de políticas redistributivas, sobretudo se há uma disparidade entre aumento de atribuições e financiamento derivado das esferas centrais⁶¹. Assim, os dilemas para tratar a descentralização fiscal poderiam ser mais bem equacionados se os orçamentos nacionais buscassem reduzir as diferenças regionais e suas disputas na arena federativa e na atração de investimentos que estimulam o *race to the bottom*. Nesse sentido, a descentralização fiscal deve buscar equilibrar a barganha federativa e não criar problemas de desigualdade regional e disputas federativas⁶². A visão geral é que:

“This mechanism is both static and dynamic. It is likely to induce a vicious circle; richer jurisdictions will have large tax bases (whatever tax bases are chosen), with tax rates that are either the same or lower than other, less rich jurisdictions. In the first instance, they will collect more taxes and therefore will be able to provide more local public services. In the second, they will offer the same services at lower tax rates. In both cases, these localities will be preferred by businesses and households, which will choose to settle there, enlarging the tax base and increasing the gap in income between regions. Decentralization can therefore be the mother of segregation”.

A descentralização política

Em quase toda a América Latina, desde o século XIX, o Estado tem concentrado poder e recursos, sobretudo para se contrapor às tendências centrífugas das elites locais. A descentralização política discute a delegação de autoridade dos níveis centrais para governos subnacionais. Em primeiro lugar, esse processo envolve redistribuição de recursos, espaços de decisão e atribuições de responsabilidade, redivisão de poder e autoridade política e econômica⁶³. A segunda vertente, é analisar se a descentralização induz a uma redistribuição de poder entre o Estado e os cidadãos que torne o poder público mais *accountable* e responsivo⁶⁴. Essas medidas também incluem reformas constitucionais que reforcem a autoridade política dos governos subnacionais em torno de novos marcos legais⁶⁵.

Uma importante questão a considerar é a ampliação dos processos eleitorais regionais e locais para escolher governantes como um indicador de crescimento da democracia⁶⁶. Nessa linha, “enquanto somente 30% dos governos locais da amostra eram eleitos em 1970, em 1999 essa parcela havia aumentado para 86%”⁶⁷. Para muitos desses países, essa mudança representa parte de uma mudança maior, do autoritarismo para a democracia, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Especificamente para Argentina, Brasil e México, as eleições para governos regionais foram restabelecidas, respectivamente, em 1983, 1982 e 1989 (esse ano no caso mexicano marca uma tendência crescente de vitórias dos partidos de oposição, pois desde 1917, ano de início das eleições regionais, tal situação nunca havia ocorrido). Para governos locais desses três países, as eleições tiveram início, respectivamente, em 1983, 1988

⁶¹ Prud'homme, 1995.

⁶² Prud'homme, 1995, p. 203 e Gremaud, 2001.

⁶³ Almeida, 2005.

⁶⁴ Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars, 2004.

⁶⁵ Hernández, 2013 e Falletti, 2010.

⁶⁶ Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars, 2004 e Hernández, 2013.

⁶⁷ Rodden, 2005, p.10.

e 1983⁶⁸.

Em termos da concepção da poliarquia proposta por Dahl, a descentralização amplia a competição política pela entrada de novos atores que têm possibilidades de serem eleitos para governos subnacionais sem estarem alinhadas com o poder central. O aumento da democracia e do controle social seriam dois efeitos esperados, bem como ampliar a transparência e a redução do clientelismo historicamente existente na política latino-americana. Mas é preciso tomar essa premissa normativa de forma crítica, pois descentralização pode reforçar o caciquismo local e patronagem com os recursos públicos⁶⁹. A descentralização poderia aprofundar a ineficácia das poliarquias latino-americanas ao criar áreas privadas de dominação territorial que buscam se legitimar controlando postos institucionais⁷⁰. Por exemplo, a descentralização pode se descolar da democratização e dos direitos civis, se o interesse dos legisladores, na Argentina e no Brasil, é dominarem comissões legislativas que nomeiam juízes federais como forma de manter áreas de influência em suas regiões eleitorais.

Assim, a descentralização pode ser um estímulo às práticas de buscar feudalizar áreas distantes do alcance do Estado legal. Mas essa tendência poderia ser mais pronunciada caso houvesse uma reversão geral da democracia na região, o que não parece ser o caso⁷¹. A aposta, portanto, é que o aprendizado político resultante das eleições livres e competitivas gradativamente reduza, em nível local, tais tendências de privatização do poder. É nesse sentido que descentralização política e democratização, mesmo reforçando-se mutuamente, são processos distintos analiticamente⁷². Isso porque o retorno de eleições livres em todos os níveis de governo após o final de regimes autoritários não gera, de forma necessária, uma medida de descentralização política, pois a escolha de governantes não implica em tratar dos níveis de autonomia dos entes subnacionais.

É importante considerar os contextos políticos e institucionais da divisão de poder engendrada pela descentralização, assim como a história de cada país, pois ela pode carregar traços em que “a erosão dos relacionamentos centralizados não necessariamente produz um novo tipo de concepção de forma automática”. Nesses termos há um aspecto relevante para a análise empírica: novas formas de clientelismo podem emergir durante o processo de descentralização que diferem das velhas formas clientelísticas, assim como também se distinguem da cidadania associada com democracia participativa⁷³. Em termos analíticos, a pergunta seria se formas clientelísticas e pouco republicanas são intrínsecas à política latino-americana ou se são um efeito da incompletude da descentralização em seu viés democrático e de ampliação do controle social. Quanto a esse aspecto, a análise comparada das experiências descentralizadoras poderia considerar o nível de institucionalização de regras federativas pactuadas de forma republicana com a manutenção de políticas discricionárias dos governos centrais para alimentar a barganha federativa com os governos locais.

As questões acima podem ser um ponto de inflexão no debate normativo da descentralização

⁶⁸ Gremaud, 2001. Segundo Woodrow Wilson International Center for Scholars (2004), na Argentina e no Brasil, mesmo sob a ditadura militar continuaram a existir eleições locais, mas foi nesses anos que elas se universalizaram, já na vigência de regimes democráticos. No México, 1983 marca o início de vitórias eleitorais significativas dos partidos de oposição, apesar de existirem eleições municipais desde 1917.

⁶⁹ Arretche, 1996 e Borja, 1984.

⁷⁰ O'Donnell, 1998.

⁷¹ Wilson *et al.*, 2009.

⁷² Falletti, 2010.

⁷³ Garcia-Guadilla y Pérez, 2002.

política e administrativa, pois a revalorização do poder local, a necessidade de reestruturá-lo para assumir novas atribuições e o estímulo à democracia e governança participativa podem ser mais objetivos teóricos do que possibilidades práticas⁷⁴. Nessa linha, as esperanças depositadas nos governos subnacionais, sobretudo que as ações que podem ser localmente realizadas não precisam ser situadas nos níveis superiores, podem estimular formas voluntaristas de descentralização. Assim, patronagem, clientelismo e autarquismo podem ser decorrências dos interesses de elites políticas locais que buscam se apropriar do discurso descentralizador para renovar seu domínio. A resposta a essa possibilidade pode ser o reforço de tendências centralizadoras que torne a descentralização parte de um pêndulo que oscila entre os extremos de mais autonomia local e mais controle central. Por tal razão:

“Los nuevos planteamientos descentralizadores no se basan en una concepción garantista sino cooperativa. El garantismo ponía el acento en la existencia de un campo irreductible de competencias en manos del poder local o del ente descentralizado y en el que nos podía entrar la administración superior. Hoy la interdependencia de los distintos sectores y funciones de la administración pública ha llevado a generalizar los principios del “federalismo cooperativo a todo tipo de relaciones entre entes territoriales. El ente descentralizado espera no solamente tener unas competencias y funciones propias y decisorias, sino también participar en el proceso de elaboración, decisión y ejecución de programas y normas más generales que condicionarán luego su actuación y pueden reducir su autonomía real a casi nada. Por esto la descentralización supone hoy restablecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones”⁷⁵.

A referência a esse argumento de Borja importa, pois o desenho da relações intergovernamentais, como se aborda na segunda parte do artigo, pode contribuir para equilibrar em termos políticos e institucionais o pêndulo da descentralização e da centralização⁷⁶. A criação de arenas federativas, associada a regras institucionalizadas e transparentes em seus critérios de alocação de recursos e atribuições, pode contribuir para a descentralização minimizar os efeitos deletérios do autarquismo e do clientelismo, bem como do controle centralizado que iniba a autonomia local. Por outro lado, o advento de eleições competitivas em nível subnacional pode ser uma importante razão para essas esferas de governo terem se tornado importantes atores na Federação. Assim, “enquanto boa parte da literatura tem focado os ganhos administrativos e fiscais da descentralização para os governos subnacionais, seu significado na discussão política cotidiana na América Latina em grande parte deriva de seu *status* como arenas competitivas de contestação política”⁷⁷.

No entanto, é preciso analisar como se geram as relações entre os níveis governamentais, seja em termos legais ou em virtude do auxílio ou financiamento das esferas subnacionais, que pode resultar em vínculos mais ou menos hierárquicos. Mas no federalismo, para o governo central buscar constituir relações intergovernamentais mais equilibradas é preciso obter a cooperação dos governos subnacionais, pois apenas relações verticais podem ser carentes arenas de barganha e negociação[80]. Isso porque em países federalistas:

*“constituiu-se um processo negociado e extenso de *shared decision making*, ou seja, de compartilhamento de decisões e responsabilidades. A interdependência enfrenta aqui o problema da coordenação das ações de níveis de governo autônomos como aspecto-chave para entender a produção*

⁷⁴ Borja, 1984.

⁷⁵ Borja, 1984, p. 13-14.

⁷⁶ Kugelmas e Sola, 1999.

⁷⁷ Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004, p. 12.

de políticas públicas em uma estrutura federativa contemporânea”⁷⁸.

Portanto, “mais do que um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação”⁷⁹.

A descentralização pode estimular processos de devolução que reforcem a autonomia dos governos subnacionais, mas sem colocar em risco o pacto federativo. Questões como concorrência entre entes federativos podem ser positivas para estimular inovação local e reduzirem os riscos de um federalismo de viés hamiltoniano ao fortalecer controles mútuos e maior horizontalidade entre governos, o que reduz o risco de uniformizar realidades heterogêneas. Mas a descentralização pode implicar em desagregação federativa se temas como guerra fiscal ou desequilíbrios resultantes de políticas locais como os *welfare magnets* estimulam concorrência entre governos subnacionais⁸⁰. Essa questão é chamada de “competição destrutiva entre jurisdições ávidas para atrair investimentos”⁸¹ ou de “hobbesianismo municipal”⁸². Em temas como esse, o cruzamento das dimensões política e fiscal inseridas na descentralização podem gerar políticas predatórias como a “tragédia dos comuns” em âmbito federativo.

A equilibrada competição entre os entes federativos, quando exacerbada, pode ser destrutiva em termos federativos⁸³. Se todos os governos locais oferecem vantagens (subsídios, renúncia fiscal e de taxas) para empresas, isso pode ampliar desigualdades regionais e potencializar problemas de alocação de recursos e o *race to the bottom*. A variável política assume destaque de forma dupla. De um lado, as elites locais a frente de governos subnacionais podem agir de acordo com o “dilema do prisioneiro” e preventivamente se anteciparem ao seus concorrentes federativos, sobretudo se têm amparo legal. De outro lado, o governo nacional também realiza seu cálculo de atuar para incentivar mais coordenação federativa ou opta por não intervir em tais questões seja por conta da “armadilha da decisão conjunta” ou pela heterogeneidade de interesses políticos e partidários existentes em todo território nacional.

A maior autonomia dos governos subnacionais gerada pela descentralização pode implicar em menos cooperação federativa e mais competição como uma resposta pouco alentadora para a “armadilha da decisão conjunta”. Nesses termos, a descentralização política pode ter sua face menos positiva evidenciada, sobretudo se a isso se somar a possibilidade de tributação própria que reduza a dependência de transferências distributivas ou redistributivas dos níveis centrais. A descentralização pode, pois, ser um meio de responder à crise fiscal e de governabilidade do Estado nacional, mas às custas de enfraquecer a federação em termos de solidariedade e equilíbrio, sobretudo para os governos locais mais pobres. É aqui que o tema da coordenação intergovernamental com suas instâncias de mediação política e administrativa adquire relevância.

Portanto, abordar a descentralização requer analisar como a autonomia dos governos subnacionais se combina, em países federalistas, com arranjos que fortaleçam a sua interdependência. Como buscar um equilíbrio entre a possibilidade de competição derivada

⁷⁸ Abrucio, 2005, p. 44 e Almeida, 2005.

⁷⁹ Pierson, 1995, p. 458.

⁸⁰ Pierson, 1995.

⁸¹ Prud'homme, 1995.

⁸² Melo, 1996.

⁸³ Prud'homme, 1995.

pelo nível de autonomia local e a necessidade de cooperação e barganha para manter o pacto federativo? Isso é o mesmo que dizer que descentralização requer coordenação central, pois ambas não são respostas opostas, embora o desafio político do equilíbrio alcançado entre ambas seja sempre um processo de avanços e recuos por se tratar de temas de partilha de poder federativo. Escapar da oposição entre “federalismo centralizado” e “federalismo descentralizado” requer a utilização de um *continuum* analítico que vai da alta restrição à ampliação do poder do *demos* até um máximo de em que o *demos* e seu poder são ilimitados⁸⁴. O federalismo centralizado ocorre:

“[...] quando estados e governos locais quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com grande envolvimento nos assuntos subnacionais, predomínio nos processos de decisão e no controle dos recursos financeiros. O segundo é o federalismo cooperativo, caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento”⁸⁵.

Tal questão dialoga com a dimensão política da descentralização, pois se correta a afirmação que todas as federações democráticas, por definição, restringem o poder central⁸⁶, tem-se aí uma variável central para analisar politicamente esse processo. Essa afirmação tem duas implicações: o quanto a descentralização reduz assimetrias verticais de poder e o quanto ela possibilita horizontalmente maior igualdade federativas entre os governos subnacionais. Como a descentralização se baseia em questões gerais (por exemplo, matérias tributárias) e em arenas específicas de políticas públicas, empiricamente importa identificar como tal processo se operacionaliza em cada país. Nesse sentido, o conceito de colaboração no interior do federalismo é um elemento central da teoria da democracia federal⁸⁷, e reformas descentralizantes são um meio para alcançar esse objetivo.

Mas, de outra parte, não há porque supor que a descentralização reduza a importância do governo nacional, que pode ampliar sua ação em outros campos de atividades ou assumir novas funções reguladoras ou redistributivas⁸⁸. A descentralização política e de políticas públicas não é um processo fixo que ocorre sem ajustes, pois as escolhas iniciais realizadas pelos governos nacionais e subnacionais, a forma como se gerenciam as políticas públicas e a sequência em que ela se realiza também influenciam sua trajetória futura. Assim, a coexistência de forças descentralizadoras e centralizadoras em algumas arenas de políticas é parte de um pêndulo político que se processa no interior da barganha federativa⁸⁹. Identificar essas tendências em disputa, e suas alegadas razões em nome da eficiência gerencial e econômica, controle social ou melhora na entrega de serviços, pode indicar como essas questões podem ser tratadas em certas arenas e conjunturas políticas.

Portanto, algumas questões podem balizar esse debate. Por exemplo, a descentralização, acoplada com a contínua democratização, está alinhada com a busca do bem-estar da sociedade? A proximidade do poder das localidades cumpriu suas promessas de ampliar e qualificar o controle social? A sociedade possui hoje mais condições de influir nas políticas públicas que lhe dizem respeito? Essas parecem ser questões centrais para avaliar o alcance

⁸⁴ Stepan, 1999.

⁸⁵ Almeida, 2005, p. 31.

⁸⁶ Agranoff, 2001.

⁸⁷ Almeida, 2005

⁸⁸ Wilson *et al.*, 2009.

⁸⁹ Wilson *et al.*, 2009.

político da descentralização, pois ela sempre veio apresentada quase como sinônimo de democracia e, no limite, entendida como possibilidade de “municipalização autárquica” no interior das federações.

Outra questão a ser considerada é a forma como a descentralização teve início: pela demanda ou pela oferta. No primeiro caso, como ocorreu no Brasil, as elites regionais e seus representantes na Assembleia Constituinte em 1987/1988 foram os protagonistas. De forma geral, a implementação pode enfrentar problemas, pois pode carecer de um ambiente macroeconômico estabilizado, de relações pré-definidas entre Estado, sociedade e mercado, ausência de um planejamento que defina prioridades nacionais e atribuições de cada nível de governo, para depois avaliar as necessidades de financiamento⁹⁰. Nesses termos, a maior relevância política dos governos subnacionais na arena federativa não necessariamente pode ser positiva. A descentralização pela oferta seria o exemplo argentino em que o nível de controle do Estado nacional sobre o ritmo e escopo foi maior em relação aos governos subnacionais. A desvantagens que podem ser citadas nesse caso é a uniformização controlada centralmente, combinada com uma maior discricionariedade do poder central para incidir nas disputas federativas. Mas sendo a descentralização um desenho de organização do Estado que media os vínculos entre a esfera central e os governos locais, não há linearidade e rearranjos podem ocorrer nas relações intergovernamentais. Esse foi o caso do Brasil na metade da década de 90 quando o governo central passou a coordenar a relação com os entes locais, o que fez sobressair o aspecto da oferta de políticas inserida em uma moldura macroeconômica mais ampla.

Um dos efeitos dessa reversão pode ser o reforço das burocracias centrais visando ampliar sua parcela de poder no âmbito das relações intergovernamentais, sobretudo buscando maior discricionariedade na implementação das políticas públicas. Mesmo que as decisões de corpos burocráticos especializados tenham impactos na descentralização de políticas e na dinâmica federativa, agindo dessa forma esses órgãos podem evitar arenas de veto parlamentares (onde os governos subnacionais têm representantes) ou fóruns intergovernamentais ao definir os parâmetros operativos das políticas. Esse foi o caso da implementação do Sistema Único de Saúde no Brasil⁹¹. Pode ser também que as burocracias atuem como atores tentando retardar a descentralização, como ocorreu no México, pois se tratava de ampliar a autonomia dos governos subnacionais após décadas de hegemonia centralizada do Partido Revolucionário Institucionalista⁹². As burocracias federais, portanto, são atores importantes na dinâmica política da descentralização por reterem recursos políticos e técnicos que podem influir no escopo e no ritmo desse processo.

Tendo realizado uma apresentação das principais áreas que envolvem a descentralização, a próxima seção discute como a forma de organização das relações intergovernamentais importa para esse processo, sobretudo em países federalistas com arranjos de cooperação entre os entes federados.

⁹⁰ Gremaud, 2001.

⁹¹ Arretche, 2002.

⁹² Wilson *et al.*, 2009.

Relações intergovernamentais e a trama da descentralização em países federalistas

As RIGs tratam das relações cruciais entre diferentes níveis de governo, o que implica sempre temas de natureza política, fiscal e administrativa relativas à construção do Estado. As RIGs são “veículos de negociação política que produzem padrões capazes de colocar grupos com menor poder político em confronto com outros, cada qual na luta para elevar sua posição”⁹³. Como tais vínculos envolvem esferas de autoridade e de poder a respeito de políticas territoriais, o tipo de arranjo resultante pode induzir mais negociação, barganha e cooperação mais horizontal ou instalar conflitos em torno de relações mais verticais e hierárquicas⁹⁴.

As RIGs são atividades recíprocas e escolhas interdependentes entre unidades governamentais, com base nos interesses e preferências dos atores envolvidos em que temas financeiros, políticos e de política pública se mesclam⁹⁵. Esse processo produz arranjos políticos e institucionais nos quais é importante verificar o grau de discricionariedade administrativa e das burocracias por nível de governo, notadamente o manejo de recursos fiscais. Equilibrar essas questões gera efeitos sobre a forma como os programas são implementados, pois esses são veículos de negociação política e de barganha que servem de referência para se buscar resultados mútuos de forma colaborativa⁹⁶. Para tanto, é relevante identificar o padrão de relacionamento em cada arena setorial de políticas com seu conjunto de atores e interesses incluídos⁹⁷. A descentralização, portanto, do ponto de vista teórico e empírico, pode ser melhor analisada se for operacionalizada nas arenas de políticas. Como já dia Lowi, *policies* podem criar *politics*. Nesse caso, as regras e modelos institucionais de cada setor de política influem no jogo de poder administrativo, político e fiscal.

Por tal razão, as RIGs envolvem esforços de unidades de governo para ter algum grau de controle na sua interação com outras jurisdições. O *trade-off* entre mais controle e obediência central e mais autonomia e discricionariedade local é central na interação entre as esferas de governo⁹⁸. Este “jogo” também instala as possibilidades de combinar a autonomia dos governos subnacionais e sua interdependência com políticas nacionais em que o controle federal seja matizado por estruturas de coordenação intergovernamental. Isso porque no federalismo, cujo princípio básico é autonomia política dos governos subnacionais, o compartilhamento de programas dificilmente pode ser imposto pelo nível central⁹⁹. Nesse sentido, programas federais não necessariamente geram controle, mas sim oportunidades para a barganha e negociação¹⁰⁰. Como os governos locais buscam ampliar sua autonomia, mesmo com a ajuda federal, a tendência é que a barganha de mão dupla se instale ao invés do controle hierárquico. Por outro lado, custos antecipados de políticas federais, maiores responsabilidades legais, ausência de assistência técnica ou de comunicação intergovernamental entre executivos públicos, associado a incertezas de papéis, podem reduzir as chances de cooperação federativa.

⁹³ Souza, 2002, p. 433-434

⁹⁴ Falletti, 2010.

⁹⁵ Krane e Wright, 2000.

⁹⁶ Agranoff, 2001.

⁹⁷ Krane e Leach, 2007.

⁹⁸ Pressman, 1975

⁹⁹ Wilson *et al.*, 2009.

¹⁰⁰ Agranoff e McGuire, 2004.

Por isso, o jogo federativo depende de coalizões e induções das esferas superiores de poder, bem como de processos de coordenação intergovernamental que estimulem a adesão cooperativa dos governos subnacionais. Nesse sentido, as RIGs são cruciais para implantar políticas públicas, gerar responsabilidade compartilhada, ajudar os governos subnacionais a cumprirem suas demandas e evitar o jogo de empurra entre os entes¹⁰¹. Particularmente, se os programas nacionais possuem recursos para transferir aos governos municipais, e estes demandam ampliar suas receitas fiscais, é importante identificar os arranjos políticos e institucionais que geram tal aproximação de interesses. A criação de arenas de “conflito negociado”¹⁰² pode ampliar o êxito de programas nacionais ao não impor preferências às localidades. Busca-se o trabalho cooperado em oposição às *crackdown orders*, visando à definição de uma agenda conjunta que possa combinar supervisão nacional e discricção em nível local¹⁰³.

Contudo, a ampliação de concessões financeiras do nível federal pode gerar o efeito indesejado do crescimento de burocracias especializadas na esfera nacional¹⁰⁴. Assim, pode-se gerar uma “administração prefeitural”: a hierarquia federal reforça a centralização de poderes geralmente travestida no discurso da supervisão técnica¹⁰⁵. Um efeito disso pode ser o problema da uniformidade de critérios de adesão e execução de programas federais que acabam por reduzir a política (cooperação e a barganha federativa) à técnica (estritos limites dos ajustes requeridos por normas).

As RIGs podem ser encobertas com o manto da objetividade e da neutralidade com tais atributos, ainda que tratem do manejo de temas políticos inseridos nas relações entre os entes federados. O controle sobre os padrões requeridos para as políticas públicas, associado ao insulamento de burocracias que respondem pela ajuda financeira, são características desse processo. Não por acaso, as expressões mais comuns são “burocracias balcanizadas”, “federalismo feudal” e “autocracias autônomas” para enfatizar: a) o grau de autonomia dos especialistas nos programas dos políticos generalistas; b) a separação dos programas uns dos outros e ausência de elos horizontais de cooperação.

A segunda questão importa para as RIGs, pois pode gerar a competição entre as agências federais e fortalecer o modelo do federalismo *picket fence*¹⁰⁶. Traduzindo: mesmo que existam instâncias pautando relações mais cooperativas e horizontais entre os entes federados, na prática as agências e burocracias centrais buscam manter vínculos verticais com os governos subnacionais. É nesses termos que a gestão das RIGs é relevante, pois se refere a processos de domínio político, de políticas públicas e técnico-administrativos no interior da barganha federativa. Programas intergovernamentais deveriam também estabelecer redes horizontais apoiadas em forças tarefas inter-organizacionais e corpos de planejamento¹⁰⁷.

Ainda que a “assimetria de autoridade e de recursos”¹⁰⁸ reforce o pêndulo do governo nacional, a barganha das unidades locais é parte do jogo federativo, cujas regras podem advir

101 Abrucio, 2005.

102 Abrucio, 2005.

103 Agranoff e McGuire, 2004.

104 Wright, 1974.

105 Agranoff, 2001.

106 Wright, 1974.

107 Wright e Stenberg, 2007.

108 Krane e Wright, 1998.

da instalação de fóruns intergovernamentais. O suposto controle que resulta da centralização de programas federais pode ter mecanismos mais flexíveis de RIGs. A busca por controlar e avaliar é uma função direta do modelo de relações intergovernamentais que pode ser obtida em redes de colaboração mais horizontal entre unidades de governo, visando alcançar soluções conjuntas. Independência política e dependência de políticas públicas não são opostas, pois o “desenvolvimento colaborativo de políticas” pode ir além do tradicional “nós propomos” e “eles dispõem”¹⁰⁹.

Isto é chamado de “federalismo administrativo” ao envolver vários atores na gestão intergovernamental de programas com o foco na realização de objetivos comuns¹¹⁰. Tal postura reduz as atitudes tipo *free rider* de governos subnacionais maximizadores de ganhos ou “autárquicos” na busca de seus fins. O *give and take* (dar e receber) pode ser uma estratégia para implementar os programas, pois a barganha de “duas mãos” entre entes governamentais distingue-se do controle centralizado. As RIGs podem, pois, criar mecanismos de interação que concretizem o “federalismo cooperativo” em temas sensíveis aos governos subnacionais, como é a questão da divisão de recursos fiscais e financiamentos¹¹¹.

Um exemplo nessa direção foi o Conselho de Governos Australianos (COAG), criado em 1992, e que tinha como um de seus objetivos a reforma da estrutura governamental e a revisão das RIGs entre as unidades federadas. O COAG buscava uma base comum para gerar benefícios mútuos, mas com uma coordenação central que minimizasse o problema das disputas federativas. A cooperação voluntária e auto-interessada preservava o balanço entre competição e construção conjunta de metas. Como o Conselho decidia com base na regra da unanimidade, a armadilha da decisão conjunta pode ter gerado dois resultados: dificuldade de alterar o *status quo* ou a coerção e imposição da esfera federal. Assim, importa analisar se essa instância não era mais uma fachada de cooperação intergovernamental tendo em vista a assimetria de recursos políticos e financeiros do governo federal para obter o “carimbo” nos acordos propostos¹¹².

Mas como existem muitas transações entre níveis de governo, para além dos dispositivos clássicos de relação vertical, o desafio é instituir níveis maiores de gestão horizontal. Tais instrumentos podem definir propósitos comuns de ação e servirem para a produção conjunta de políticas, empregar incentivos financeiros e apoiar o acesso compartilhado a recursos técnicos, organizacionais e gerenciais¹¹³. No COAG, os Estados associavam-se com o governo federal desde que fosse vantajoso buscar soluções conjuntas antes que buscá-las em separado. Nessa direção, esse Conselho obteve dois importantes resultados: a) estimular a assertividade dos Estados na arena federativa e gerar o aprendizado sobre os benefícios da cooperação; b) equilibrar-se entre os opostos do federalismo dual e competitivo ou o viés centralista¹¹⁴.

¹⁰⁹ Agranoff, 2007.

¹¹⁰ Krane e Leach, 2007.

¹¹¹ Agranoff, 2007 e Agranoff e McGuire, 2004.

¹¹² Painter, 1996.

¹¹³ Agranoff, 2007.

¹¹⁴ Painter, 1996.

Outra experiência de cooperação federativa foram os Conselhos Regionais Federais (FRC) americanos durante a década de 70 e 80¹¹⁵. Esses fóruns foram criados pelo governo federal para representá-lo nas regiões do país. Mas os FRC não eram equipados para tratar de conflitos entre agências e gerar coordenação intergovernamental, visando melhorar o sistema de subvenções federais para os governos locais, ademais de terem fracas capacidades executivas para melhorar o relacionamento entre o nível federal e local. Isso porque para institucionalizar a barganha e a cooperação entre níveis de governo requer-se não apenas a mediação política, mas também suporte técnico e operacional.

Compatibilizar a política e a gestão no interior dos FRCs importava para avaliar se sua agenda foi composta de forma *ad hoc* e conjuntural ou se suas decisões tratavam de temas mais constantes como o repasse de recursos financeiros¹¹⁶. Em geral, questões fiscais e financeiras envolvendo as RIGs demandam continuados estudos técnicos. Assim, a institucionalização de um *staff* e a definição do *status* de fóruns federativos (são deliberativos ou cumprem apenas a função de assistência técnica e compartilhamento de informação?) são questões de natureza política que extrapolam a agenda administrativa. Os caminhos adotados podem servir para ratificar a autoridade do governo nacional em áreas que lhe interessa implantar, mas reduzindo a resistência dos entes federados ao franquear a participação nas decisões de temas secundários para a agenda da esfera central.

Ainda assim, a capacidade de *enforcement* do governo federal deve ser considerada em se tratando de construir mecanismos mútuos de gestão intergovernamental¹¹⁷. A experiência americana na criação da ACIR (Comissão de Aconselhamento sobre Relações Intergovernamentais), em 1959, evidencia que as RIGs deixaram de ser uma “dimensão escondida” quando passaram a ser apoiadas em uma estrutura com capacidade operacional para lidar com temas políticos, administrativos e legais¹¹⁸. Ainda pode ser lembrada a experiência mais recente do Comitê de Articulação e Pactuação Federativa no Brasil, iniciado em 2003. Esse processo buscava formalizar a cooperação federativa, visando à construção de agendas pactuadas entre União e municípios. Estes estavam representados por suas três entidades associativas (Associação Brasileira de Municípios, Confederação Nacional de Municípios e Frente Nacional de Prefeitos). Este fórum deveria expressar uma agenda federativa compartilhada que fosse além de uma mera renegociação constitucional sobre a repartição de competências e recursos entre os entes federativos. Com o CAF se buscava:

“A requalificação das relações entre a União, os Estados e os municípios. Este é um grande desafio, pois é necessário considerar o fato de que a grande maioria dos municípios brasileiros apresentam uma fraca capacidade administrativa e gerencial. Ademais, são em grande parte dependentes das transferências de recursos por parte dos governos estaduais e do governo federal. Neste contexto, o fortalecimento dos municípios deve passar pela viabilização e consolidação de instrumentos de cooperação intergovernamental. Torna-se, portanto, imperativo constituir novos mecanismos de coordenação e negociação federativa, de forma a articular os diferentes interesses em jogo, e poder implementar um projeto de desenvolvimento de âmbito nacional”¹¹⁹.

Essa trilha do federalismo cooperativo e de RIGs mais horizontais busca contrapor-se às situações de ajuda federal para governos locais onde ações similares concorrem entre si com

¹¹⁵ Gage, 1984.

¹¹⁶ Gage, 1984.

¹¹⁷ Agranoff, 2001.

¹¹⁸ Wright e Stenberg, 2007.

¹¹⁹ Trevas, 2004, p. 6.

objetivos autônomos fragmentando a autoridade sobre as políticas. Esta dispersão de autoridade dificulta que se obtenha informação sobre o que outras localidades estão realizando, pois ficam prejudicados os mecanismos institucionais de intercâmbio intergovernamental. Criam-se “constrangimentos para a realização dos objetivos dos participantes”, ainda que a maior flexibilidade individual para barganhar dê a impressão de se obter ganhos maiores¹²⁰.

Em regra, esse processo reforça assimetrias federativas, pois governos locais com mais capacidade institucional e financeira tendem a ser os mais beneficiados na falta de coordenação federal. Esta dinâmica gera perda de equilíbrio federativo ao reduzir a cooperação entre os entes. O resultado são relações federativas que não rompem com sua dinâmica vertical e de centralização burocrática na formulação e implementação de programas nacionais, afora não gerarem mecanismos estáveis e contínuos de colaboração intergovernamental¹²¹. Ao invés de mais horizontalidade entre níveis de governo, a tônica dos vínculos se caracteriza pelo predomínio mais assimétrico das contrapartes nacionais mais “fortes”. Fragmentação e centralização se apresentam, pois, como faces opostas do “federalismo cooperativo” e de dinâmicas intergovernamentais mais horizontais. As RIGs geram, pois, balanços de poder entre entes federativos que derivam dos recursos que manejam. Em resumo há três condições: *“economic resources enhance the capacity of political actors to pursue their desired courses of action, legal authority sets the institutional limit that economic resources can reach, and organizational capacities facilitate the coordination and flow of information at each level of government”*¹²².

Por outro lado, é necessário abandonar um “antiquado” foco sobre barganha e negociação no interior das RIGs em favor de uma ênfase nos vínculos de natureza administrativa que admitem os custos de transação inseridos em tais arranjos. Tendo por referencia a realidade do federalismo americano, destaca-se a propensividade para barganhar ou buscar ajustes mútuos que ocorre no interior de um contexto político que engloba o federalismo administrativo na relação dos entes subnacionais com o governo central¹²³. O resultado tem sido RIGs em que administradores de programas se valem da barganha, ajustes e negociação mútua quando tratam da implementação de programas intergovernamentais. Decerto que as três condições indicadas acima são essenciais, pois podem indicar maior ou menor capacidade de barganha dos governos subnacionais na arena federativa e, sobretudo, sua agenda inovadora. Nesses termos, a dinâmica das RIGs pode ir além dos temas das ações de apoio em subsídios financeiros ou temas da natureza fiscal envolvendo a barganha entre o doador (governo nacional) e o destinatário (governo subnacional). Por isso que “o “contexto gerencial fornece um importante, mas incompleto quadro do contemporâneo gerenciamento intergovernamental”¹²⁴.

Por tal razão, as questões mais significativas que tratam com mudanças nas RIGs devem ser centradas sobre a frequência, mecanismos, direção e os efeitos das modificações que se produzem. Os principais componentes considerados relevantes são: a) quais são os principais problemas dominando a agenda pública no período? b) quais foram as percepções mantidas pelos principais participantes que pareciam guiar seu comportamento? c) quais mecanismos e

¹²⁰ Pressman, 1975.

¹²¹ Abrucio, 2005.

¹²² Falletti, 2010, p. 61.

¹²³ Agranoff e McGuire, 2004.

¹²⁴ Wright, 1988, p.121.

técnicas foram usados para implementar as RIGs e seus objetivos?¹²⁵. Tais questões são importantes, pois “complexidade é uma inerente e persistente das várias características das RIGs¹²⁶. Realizações na arena intergovernamental, portanto, dependem do gerenciamento bem-sucedido da complexidade. Com efeito, uma questão chave é identificar se vigoram padrões mais cooperativos ou conflitivos (geralmente resultantes da concentração de poder nos governos centrais e suas burocracias especializadas, como já dito).

Essa visão destaca que as RIGs podem gerar mais ação regulatória e de controle do nível central que tornam o sistema mais complexo para obter colaboração entre níveis de governo¹²⁷. O caminho metodológico para identificar esse crescimento e mudança na qualidade das RIGs é buscar reconstruir relevantes temas de políticas e de gerenciamento intergovernamental. Essa reconstrução deve examinar quatro áreas: a) a existência de barganha, negociação e ajustamento em programas que demandem colaboração; b) mudanças da responsabilidade sobre os programas que viabilizam espaços descendentes de colaboração com governos subnacionais; c) aprofundamento dessa colaboração no interior de uma sofisticação gerencial ampliada e os meios para administrar esse complexo sistema intergovernamental; d) capacidade de *enforcement* do governo federal¹²⁸. Cada uma dessas áreas apresenta oportunidades para a construção mútua das relações de gerenciamento intergovernamental. Isso significa não apenas uma definição de federalismo, mas sua reformulação em ação ao tratar de construir pontes políticas e administrativas entre os entes, visando enfrentar a “atrofia intergovernamental” no tocante ao relacionamento colaborativo.

O gerenciamento desse sistema, que foi chamado de “matriz intergovernamental”¹²⁹, poderia ser ameaçado por duas forças: a) as hierarquias administrativas que se desenvolvem com a complexidade das sociedades, seja no mundo privado ou nos diversos ramos de governo. “Democracias federais devem resistir à tendência das burocracias para crescerem mais do que a geração de seus recursos ao criarem percepções de novos problemas ou chamarem a atenção para problemas até aqui ignorados que geram rivalidades com os corpos eleitos”¹³⁰; b) a administração centralizada no governo federal e suas estruturas de supervisão, regulação e hierarquia burocrática que ajuda a consolidar poderes do nível central que pode ampliar sua capacidade decisória. Por trás dessa tendência existem algumas premissas que para analisar o pêndulo da centralização e descentralização e seus efeitos nas RIGs: a) ascendência de uma visão de um federalismo centrado na nação *à la* Hamilton, o que justifica a “invasão” administrativa das hierarquias e burocracias do governo federal nos demais níveis; b) a ideia de um “federalismo nacional” baseada na premissa que certas ações só podem ser postas em prática através de um amplo arco de atividades de abrangência nacional; c) a liderança executiva deve responder pela iniciativa política e sobre políticas, o que demanda supervisão e controle e requer fortalecer funções gerenciais às custas da independência funcional e jurisdicional dos governos subnacionais ou mesmo da interdependência entre os entes federados¹³¹.

É nessa trilha que a administração pública deve ampliar sua compreensão do grau para o qual

¹²⁵ Wright, 1974.

¹²⁶ Wright, 1974, p. 17.

¹²⁷ Agranoff, 2001.

¹²⁸ Agranoff, 2001, p. 45

¹²⁹ Elazar *apud* Agranoff, 2001.

¹³⁰ Agranoff, 2001, p. 38.

¹³¹ Agranoff, 2001, p. 39.

o ajuste mútuo entre níveis de governo pode contribuir para a performance de programas. Sobretudo, se esse processo envolve a descentralização de políticas que requerem a colaboração técnica, financeira e administrativa entre os entes federados. Tais demandas não eliminam a barganha e a negociação, pois ao estreitar os vínculos visando ampliar o desempenho de políticas públicas descentralizadas, ainda mais se faz necessário a criação e legitimação de arenas de “conflito negociado”. Portanto, a existência ou não de processos formais ou informais, institucionalizados ou não, para tratar das relações intergovernamentais e do gerenciamento intergovernamental pode influir na descentralização de políticas. Os pilares da negociação e da interação vertical estão baseados em quatro pré-condições de barganha administrativa com finalidades cooperativas: a) a importância do território ou localidade; b) a tradição de uma burocracia nacional limitada; c) práticas de longo prazo de ações simultâneas entre níveis de governo; d) o efeito daí derivado de ações administrativas recíprocas e interativas¹³².

Detalhando um pouco essa abordagem, uma questão relevante para analisar a descentralização política e de políticas é a compatibilização entre a discricionariedade local e a supervisão ou controle central. Se a descentralização é uma forma de rever a organização política e administrativa dos estados federais, decerto que mecanismos de acomodação mútua entre os níveis de governo precisa ser definida. Assim, o desenho e implementação de mecanismos de relações intergovernamentais se apresentam como um “cimento” importante para pôr em prática o processo de descentralização. No caso latino-americano essa é uma questão ainda mais relevante, pois historicamente a centralização decisória em termos políticos e administrativos relegou a um papel secundário a construção de processos mais sistemáticos de ação cooperativas entre os níveis de governo. Com efeito, tais instrumentos passaram a ser priorizados no bojo da descentralização, para o que prévias condições políticas e administrativas entre os entes federados e, sobretudo, no nível local eram frágeis. Por tal razão, talvez o equilíbrio entre controle e supervisão ou pêndulo entre centralização e descentralização seja uma questão ainda presente na agenda dos países latino-americanos federalistas. A isso somam-se as conhecidas carências organizacionais, financeiras e técnicas de capacidade estatal dos governos locais nos países da região, que também se tornam ingredientes relevantes desse debate sobre as RIGs e gerenciamento intergovernamental.

Portanto, um tema central no debate sobre a implementação de mecanismos de relações intergovernamentais no interior de processos de descentralização é identificar as condições em que se estabelecem formas de barganha de “mão dupla”. Não apenas tal modelo difere do controle hierárquico, como também demanda uma certa igualdade de capacidades de condições entre os entes federados para negociar de forma mais equitativa. A descentralização política e de políticas pode ser um meio de induzir tais arranjos federativos, pois a implementação de programas requer a construção de vínculos de interdependência entre os níveis de governo. A “complexidade da ação conjunta” é uma parte inevitável desse processo que demanda negociação e ajustes contínuos, o que reforça o papel político e administrativo dos arranjos de RIGs na descentralização. Nesse sentido, existem 27 instrumentos para viabilizar as relações intergovernamentais:

- a) Dispositivos econômicos: subsídios ou subvenções, auditorias fiscais, políticas de tributos, financiamentos intergovernamentais, divisão de projetos e partilha de investimentos, comissões de equalização sobre temas fiscais;
- b) Abordagem legais: regulação intergovernamental (como regras de programas e

¹³² Agranoff e McGuire, 2004.

- decretos), acordos de cooperação em políticas públicas; acordos intergovernamentais de ajuda mútua ou sobre serviços públicos, ações com interdependência legal (como políticas sociais, regulação do mercado de trabalho) e leis orgânicas sobre estruturas de governo, impostos locais e serviço público.
- c) Práticas administrativas: regulamentos e padrões de programas, contratos para serviços/acordos entre governos, intercâmbio de pessoal, auditoria de programas, autoridades especiais ou de governos metropolitanos ou regionais e programas com desempenho negociado.
 - d) Corpos políticos ou governamentais: redes e conselhos intergovernamentais ou intersetoriais, conferências entre líderes de governos subnacionais, conferências setoriais de políticas públicas, conselhos de governos regionais, segundas câmaras parlamentares, associações intergovernamentais (municípios, regiões etc.), representação e lobby intergovernamental, funcionários eleitos para contatos oficiais e canais de partidos políticos¹³³.

Cada um desses canais representa uma oportunidade para desenvolver temas administrativos e políticos que podem ampliar ou não as arenas de arranjos descentralizados, pois todas 27 alternativas visam gerar instrumentos de relações intergovernamentais mais estreitas entre os entes federados. Ao mesmo tempo, esses são instrumentos que buscam se afastar de modelos mais hierárquicos de vínculos entre o governo central e governos subnacionais. Ainda assim é importante que algumas condições institucionais existam para que esses vínculos sejam mais produtivos¹³⁴. Por exemplo, a ausência de um *staff* profissional em cidades de menor porte pode dificultar a construção de acordos no interior das RIGs, ademais de reduzir o alcance desses instrumentos nos processos de descentralização de políticas. Falta de capacidade técnica reduz as possibilidades objetivas de negociação e pode implicar em ações defensivas que busquem diminuir a assunção de responsabilidades descentralizadas. Da mesma forma, pode haver mais dificuldade no intercâmbio entre gestores públicos dos diferentes níveis de governo e incerteza nos papéis e responsabilidades, o que influi na agenda de negociação e cooperação. Decerto essa é uma questão empírica, mas de todo modo, no interior de processos descentralizadores, esse jogo da implementação entre entes federativos e seus interesses é uma variável chave que as RIGs devem decifrar.

Ainda assim, os programas intergovernamentais estabelecem o contexto dentro do qual redes horizontais de gerenciamento são requeridas, sobretudo buscando equilibrar necessidades técnicas com demandas políticas¹³⁵. Assim, pode-se inferir com a descentralização política e de políticas, maiores são as exigências para implantar instrumentos de ajustamento entre os níveis de governo. Por definição, seria uma incongruência buscar a descentralização de políticas sem ampliar os mecanismos de cooperação vertical e horizontal visando obter maior efetividade dos programas e ações em vista de serem implementados.

Conclusão

Este artigo discutiu questões abordadas na literatura sobre descentralização e RIGs. Nessa conclusão é relevante não apenas indicar aspectos de cada um desses campos teóricos, mas sobretudo como podem ser vinculados em um marco mais abrangente para analisar a

¹³³ Agranoff, 2007.

¹³⁴ Agranoff, 2007.

¹³⁵ Agranoff, 2001.

organização do Estado em países federalistas. Conforme o modelo teórico adotado nesse texto, a descentralização pode ser analisada por meio de três dimensões: administrativa, fiscal e política. Na primeira podem ser inseridas as capacidades institucionais¹³⁶, na segunda, a eleição democrática de autoridades locais e mudanças que alteram os marcos legais e constitucionais que suportam a descentralização e na terceira os temas de participação cidadão, controle social e *rendición de cuentas*. Contudo, um processo com essas características precisa vir acompanhado de um redesenho das RIGs, pois altera a distribuição federativa de poder e demanda novos mecanismos de redivisão de funções entre os entes.

Todavia, seria pouco razoável que os vínculos entre os entes federados não guardassem coerência com os mecanismos de descentralização administrativa, política e fiscal. Isso porque se trata de um duplo processo que reorganiza o poder local e redivide poder entre os governos subnacionais e a esfera central em países federalistas. Por isso, a questão sobre “quanto a descentralização efetivamente redistribuiu poder entre os níveis de governo na América Latina” pede a análise empírica das dimensões chave acima citadas¹³⁷.

Nesses termos, o modelo teórico que busca aproximar o debate da descentralização e das RIGs tem alguns pontos em comum, sobretudo girando em torno da democracia: a) no nível local formas que ampliem a participação dos cidadãos e o controle social; b) no nível intergovernamental a criação de instâncias de “conflito negociado” fortalecendo relações mais horizontais entre os entes federados. Assim, os *inputs* e *outputs* que a descentralização pode gerar no nível local podem alimentar e serem realimentadas pelas arenas intergovernamentais. Por outro lado, ainda que a descentralização possa operar com níveis de autonomia local variável nas esferas administrativa, fiscal e política, não se trata de uma “autarquização” dos governos subnacionais. Por isso as RIGs podem ser elos importantes que conectem políticas de impacto local com seus nexos federativos. Obviamente que várias dimensões se cruzam nessa aproximação entre RIGs e descentralização em países federativos. Por exemplo, no nível administrativo a possibilidade de que governos subnacionais e suas contrapartes federais possam dialogar em bases mais horizontais, desde que as burocracias locais sejam tecnicamente capacitadas. Ou no nível político, pois a fragmentação do sistema partidário pode gerar disputas federativas em torno de agendas partidárias.

Outra forma de encarar os nexos entre RIGs e descentralização em países federativos diz respeito ao histórico das disputas entre elites centrais e elites locais. Na América Latina, o exercício do poder de Estado tem requerido um significativo grau de acomodação com as elites regionais. O binômio autonomia dos governos subnacionais e construção de mecanismos de coordenação intergovernamental fazem parte de um equilíbrio político e institucional constantemente renovado. Portanto, a barganha federativa entre governos subnacionais e esfera central demanda concessões descentralizantes sem prejuízo da unidade nacional. Esse é um processo que requer instâncias federativas de pactuação que sejam vistas como confiáveis nas relações entre os entes federados.

É como se um quadrante organizado pelos eixos descentralização e RIGs pudesse gerar quatro possibilidades de vínculos desde a mais desejável até a mais indesejável. O resultado político e institucional preferido seria aquele com ampla descentralização e fortes vínculos intergovernamentais; por outro lado, o efeito menos procurado seria uma descentralização fraca e RIGs pouco capazes de gerar laços federativos. Idealmente, o esforço dos entes

¹³⁶ Hernandez, 2013 e Affonso, 2000.

¹³⁷ Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars, 2004 e Rodden, 2005.

federados e do governo central buscaria combinar que a descentralização e a implementação das instâncias das RIGs caminhassem juntos. Faz sentido, pois, que “a descentralização deveria ser acompanhada por iniciativas de coordenação das atividades descentralizadas, o que implicaria estabelecer novos arranjos institucionais para as relações entre os entes federados [...]”¹³⁸. Talvez a desconexão das duas dimensões (descentralização e RIGs) possa explicar porquê a magnitude desse processo seja diferente a depender do país latino-americano, podendo variar de insignificante a substancial. Desse modo,

*“In some countries, such as Brazil and Colombia, decentralization policies led to the expected result – increasing the power of subnational officials. In other countries, decentralization had a more moderate effect, as in the case of Mexico, or did not even alter the balance of power between levels of government, as in the case of Argentina. Why do some governors and mayors gain power from decentralization reforms while others do not? What are the conditions that allow the governors and mayors of one country to reap the benefits of decentralization policies while those of another country see little or no benefit from a similar set of reforms?”*¹³⁹.

Uma das causas que ajuda a explicar esse resultado é a prevalência de interesses territoriais que pautou a primeira rodada de descentralização, o que influi nas características de longo prazo que acabam sendo inseridas nas RIGs. Todavia, mesmo com as diferenças nacionais, a descentralização engendrou um processo de devolução de autoridade para os governos subnacionais que incidiu no padrão histórico das RIGs e na distribuição de poder entre as unidades territoriais. Como esse é um processo que além da questão administrativa também envolve temas de ordem política, seus efeitos estão muito relacionados à forma como se criaram os vínculos intergovernamentais e suas arenas que negociam e barganham a delimitação dos níveis de autoridade descentralizada ou centralizada¹⁴⁰.

Assim, nas mãos das autoridades centrais podem estar ferramentas para assegurar poder ao governo nacional, como foi o caso do México, ou podem ser meios de descarregar responsabilidades sem recursos aos governos subnacionais (como na Argentina). Em ambos casos, os interesses dos atores políticos nacionais comandaram esse processo. Distinto foram os casos brasileiro e colombiano em que a crescente relevância das municipalidades nas RIGs e a implementação descentralizada de políticas públicas gerou o reforço dos governos subnacionais na negociação entre elites locais e nacionais. Nesses termos, o padrão das RIGs é a variável dependente que surge da forma como os governos nacional e subnacional pactuam os níveis de descentralização ou centralização para devolver políticas públicas para os territórios, somada às suas capacidades administrativas, políticas e fiscais.

A descentralização engendra *policies* que ao modificarem os vínculos entre governo subnacional e governos central acabam sendo institucionalizadas em leis, constituição, ou mesmo em organizações. Tal processo gera *policy feedbacks* que realimentam as RIGs em termos do jogo político e da distribuição de poder entre os entes federados¹⁴¹. Contudo, a despeito desse argumento geral, as dimensões administrativas, fiscais e políticas ocorrem em diferentes arenas federativas, pois mobilizam recursos políticos diferentes e possuem agendas próprias. Assim, o argumento geral, para fins empíricos, precisa ser desdobrado para analisar as características desse processo em cada realidade nacional. Um exemplo nessa direção é o avanço da dimensão política, materializado em eleições locais, que pode não ser

¹³⁸ Affonso, 2000, p. 129.

¹³⁹ Falletti, 2010, p. 231-232.

¹⁴⁰ Affonso, 2000 e Falletti, 2010.

¹⁴¹ Falletti, 2010.

acompanhado de mudanças necessárias na dimensão fiscal¹⁴². Desse modo, governos democráticos podem ficar desprovidos de recursos para implementar suas agendas: a trajetória prévia da descentralização fiscal pode influir na arena política local. Em síntese, analisar a descentralização em cada país demanda conhecer como suas dimensões administrativa, fiscal e política se combinam com o desenho assumido pelas RIGs com suas formas de barganha e negociação entre o governo central e seus entes federados.

Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 2005, n° 24, p. 41-67.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade, Revista de Economia da Unicamp*, 2000, n° 14, p. 127-152.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, 2005, n° 24, jun., p. 29-40.

AGRANOFF, Robert. Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems. In PAGANO, Michael; LEONARDI, Robert (eds.). *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*. New York: Palgrave, 2007, p. 248-284.

AGRANOFF, Robert. Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist?. *Publius*, 2001, v. 31, n° 2, Spring, p. 31-56.

AGRANOFF, Robert; McGUIRE, Michael. Another Look at Bargaining and Negotiating in Intergovernmental Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004, v. 14, n° 4, October, p. 495-512.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1996, n° 31, jun., p. 44-66.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados*, 2002, vol. 45, n° 3, p. 431-458.

BOISER, Sérgio *et all*. La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidade. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, 1991, *Cuaderno*, 36.

BORJA, Jordi. Descentralización: una cuestión de método. *Revista Mexicana de Sociología*, 1984, vol. 46, n° 4, Oct-Dec., p. 5-33.

BOWMAN, Ann O'M.; KEARNEY, Richard C. Dimensions of State Government Capability. *The Western Political Quarterly*, 1988, vol. 41, n° 2. Jun., p. 341-362.

¹⁴² Hernández, 2013.

FALLETTI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, 2005, nº 16 (8), jul-dez., p. 46-85.

FALLETTI, Tulia. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: University Press 2010. 313 p.

GAGE, Robert W. Federal Regional Councils: Networking Organizations for Policy Management in the Intergovernmental. *Public Administration Review*, 1984, vol. 44, nº 2, p. 134-145.

GARCIA-GUADILLA, Maria Pilar y PÉREZ, Carlos. Decentralization and Clientelism: New Relationships and Old Practices. *Latin Americans Perspectives*, 2002, vol. 29, n. 5, September, p. 90-109.

GEDDES, Barbara. Building "State" Autonomy in Brazil: 1930-1964. *Comparative Politics*, 1990, vol. 22, nº 2, p. 217-235.

GREMAUD, Amaury Patrick. Descentralização na América Latina: Benefícios, armadilhas e requisitos. *Caderno de Finanças Públicas*, 2001, vol. 1, nº 2, p. 129-145.

GRINDLEE, Merille S. Modernising Town Hall: capacity building with a political twist. *Public Administration Development*, 2006, vol. 26, nº 1, February, p. 55-69.

GRIN, Eduardo José. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. *Revista de Administração Pública*, 2014, vol. 48 nº 2, março, p. 459-480.

HAGGARD, Stephan. La reforma del Estado en América Latina. *Reforma y Democracia*, 1998, n. 11, jun., p. 1-28.

HERNÁNDEZ, Ady Patricia Carrera; NAVARRO Geraldo Rivera. *Diagnóstico institucional de la gestión hacendaria de los municipios del Estado de México*. México: Instituto Hacendario del Estado de México, 2012. 93 p.

HERNÁNDEZ, Ady Patricia Carrera. Descentralización y gobiernos locales: 30 años de la experiencia en Latinoamérica. *Carta Económica Regional*, 2013, 2013, vol. 25, nº 111-112, enero-diciembre, p. 112-133.

KJAER, M.; HANSEN, O.; THOMSEN, J. P. F. Conceptualizing State Capacity. DEMSTAR Research Report, 6, 2002, p.1-32. Disponível em: <<http://www.demstar.dk/papers>>. Acesso: 16 de junho de 2011.

KING, Desmond; LIEBERMAN, Robert C. Ironies of State Building: A Comparative Perspective on the American State. *World Politics*, 2009, vol. 61, nº 3, p., July, 547-88.

KRANE, Dale; WRIGHT, Deil S. Intergovernmental Relations. In SHAFRITZ, Jay (ed.). *Defining Public Administration: Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Colorado: United Kingdom: Westview Press, 1998, p. 84-101.

KRANE, Dale; LEACH, R. H. Federalism and Intergovernmental Relations: theories, ideas, and concepts. In RABIN, Jack; BARTLEY, W.; MILLER, Gerald J. (eds). *Handbook of Public Administration*. London: New York: CRC Press, 2007, 481-500 p.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, 1999, vol.11, n° 2, Outubro, p. 63-83.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização?”. *São Paulo em Perspectiva*, 1996, vol.10, n° 3, jul-set., p.11-20.

MIGDAL, J. S. *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988, 296 p.

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia, agência e estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2011. 314p.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos Cebrap*, 1998, n° 51, julho, p. 37-61.

PAINTER, Martin. The Council of Australian Governments and Intergovernmental Relations: A Case of Cooperative Federalism. *Publius*, 1996, vol. 26, n° 2, Spring, p. 101-120.

PIERSON, Paul. When the effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics*, 1993, n°. 45, July, p. 595-628.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 1995, vol., 8, n° 4, October, p. 449-78.

PIERSON, Paul. *Politics in Times: history, institutions, and social analysis*. New Haven, CT: Yale University Press, 2004. 208 p.

PRESMANN, Jeffrey L. *Federal Programs and City Politics: The Dynamics of the Aid Process in Oakland*. Berkeley: Los Angeles: London: University of California Press, 1975. 162 p.

PRUD'HOMME, Remy. The Dangers of Decentralization. *World Bank Research Observer*, 1995, vol. 10, n° 2, Aug., p. 201-220.

RODDEN, Jonhatan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, 2005, n° 24, jun, p. 9-27.

SKCOPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In EVANS, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPLÓ, Theda (eds.). *Bringing the state back in* Evans, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 3-37.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência & Saúde Coletiva*, 2002, vol.7, n° 3, p.431-442.

SOUZA, Celina. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 2008, nº 65, 1.º semestre, p. 28-47.

SOUZA, Celina; BLUMM, Márcia. Autonomia política local em contextos de desigualdades intra e inter-regionais. *XXXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, São Paulo, 1999. 15 p.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados*, 1999, vol. 42, nº 2, p. 197-252.

TREVAS, Vicente Y Plá. O Governo Lula e a estratégia de fortalecimento da federação: o caso do comitê de Articulação Federativa. *IX CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública*, Madrid, 02 as 05 de Novembro de 2004. 14 p.

TULCHIN, J. S. Decentralization and its discontents. *Latin American Research Review*, 2012, vol. 47, nº 2, p. 191-199.

WRIGHT, Deil S. Intergovernmental Relations: An Analytical. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 416, Intergovernmental Relations in America Today, 1974, Nov., p. 1-16.

WRIGHT, Deil S. *Understanding intergovernmental relations*. Belmont, CA: Wadsworth, California, 1988, 511 p.

WRIGHT, Deil S.; STENBERG, C. W. Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: The Origins, Emergence, and Maturity of Three Concepts across Two Centuries of Organizing Power by Area and Function. In RABIN, Jack; BARTLEY, W.; MILLER, Gerald J. (eds). *Handbook of Public Administration*. London: New York: CRC Press, 2007, p. 407-479.

WILSON, Robert H.; WARD, Peter M.; SPINK, Peter K.; RODRÍGUEZ, Victória E. *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy, and Subnational Government in Brazil, Mexico, and the USA*. University of Notre Dame Press, 2009. p. 248-280.

WOODROW WILSON CENTER REPORT ON THE AMERICAS. Decentralization and democratic governance in Latin American. Joseph S. Tulchin and Andrew Selee (eds.), Washington: D. C., 2004. 278 p.

© Copyright Eduardo José Grin, 2016.

© Copyright *Biblio3W*, 2016.

Ficha bibliográfica:

GRIN, Eduardo José. Descentralização, relações intergovernamentais em países federalistas: uma revisão do debate na literatura. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 5 de agosto de 2016, Vol. XXI, nº 1.167. <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1167.pdf>>. [ISSN 1138-9796].