

Gestão intergovernamental: evolução, abordagens teóricas e perspectivas analítica

Eduardo José Grin¹
 Fernando Luiz Abrucio²
 Martina Bergues³

Introdução

Relações intergovernamentais (RIGs) implicam desafios para políticas públicas, pois a gestão compartilhada de programas e políticas envolve mais de um nível de governo. Para gestores de políticas públicas, gerenciar por meio de governos e de múltiplas organizações na matriz complexa do federalismo tem se tornado uma das atividades mais relevantes (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001a; CONLAN; POSNER, 2008; MCGUIRE; LEE; FYALL, 2013; WRIGHT, 1990). O sucesso das políticas públicas intergovernamentais parece depender, em grande medida, da gestão bem-sucedida dessa complexidade (WRIGHT, 1974).

O aspecto intergovernamental das políticas públicas tem se tornado mais regra do que

exceção. Especialmente em países federais, a crescente expansão das políticas nacionais adiciona complexidade na sua implementação em nível subnacional. Nesse contexto, destaca-se a função crucial na administração de programas que envolvem mais de um ente federativo, mostrando a centralidade da gestão intergovernamental – IGM (O'TOOLE JR.; MEIER, 2004). Mesmo em países não federativos e com mais de uma esfera governo, a IGM cresce em importância (AGRANOFF, 2013).

As mudanças que os governos vêm sofrendo em termos de restrições fiscais e exigências por serviços de maior qualidade só ampliam a complexidade, número e tamanho das iniciativas intergovernamentais entre diferentes esferas de governo (CONLAN; POSNER, 2008; WRIGHT; KRANE, 1998). Trata-se de

-
- 1 Eduardo José Grin é doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/São Paulo), onde também é professor da Escola de Administração de Empresas e da Escola de Economia. Desenvolve pesquisas sobre federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas. É coeditor dos livros *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil* (Editorial Fontamara, 2017) e *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las Metrópolis de América Latina* (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo e Universidad Autónoma de Chile, 2017). E-mail: eduardo.grin@fgv.br
 - 2 Fernando Luiz Abrucio é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da FGV-SP e chefe do Departamento de Gestão Pública. Ganhou o Prêmio Moinho Santista de Melhor Jovem Cientista Político brasileiro (2001). Pesquisa temas relacionados ao federalismo, políticas públicas e gestão pública, tendo publicado vários artigos, no Brasil e no exterior, sobre esses temas. Autor dos livros *Os barões da Federação* (Hucitec, 1998) e *Cooperação intermunicipal: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil* (Editora Positivo, 2017). E-mail: fabrucio@gmail.com
 - 3 Martina Bergues é mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-SP, bacharel em Ciências Sociais pela USP e bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente trabalha como analista de políticas públicas e gestão governamental na Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia da Prefeitura de São Paulo. Pesquisa temas relacionados ao federalismo, relações intergovernamentais e burocracias na gestão intergovernamental. E-mail: martina.bergues@hotmail.com

reduzir a probabilidade de os governos encontrarem soluções falhas para problemas sociais baseados em estratégias isoladas (*go-it alone strategies*) (MCGUIRE, 2013). Igualmente, é uma alternativa ao “federalismo oportunista”, em que governos exploram formas de controlar relacionamentos intergovernamentais em vez de buscarem estratégias administrativas partilhadas (MCGUIRE; LEE; FYALL, 2013). Considere-se também o realinhamento nas RIGs, revisão no escopo de serviços e programas intergovernamentais e mudanças nas demandas de responsabilidade fiscal para os governos (WRIGHT; KRANE, 1998).

A crescente interdependência e complexidade intergovernamental para implementar políticas e serviços públicos mostra a relevância desse campo teórico. Essa abordagem é fundamental para analisar o funcionamento das políticas públicas, especialmente em sistemas federativos em que a autonomia dos entes subnacionais é essencial no sucesso das políticas. Os estudos em IGM surgem influenciados por três forças organizacionais incorporadas ao funcionamento dos sistemas federais: a “era da organização”, que ampliou o papel do Estado na vida social, econômica e política; a escalada da regulação nas RIGs; e a emergência da questão administrativa na gestão pública. Todas reforçam a análise das habilidades gerenciais que cruzam fronteiras organizacionais (WRIGHT, 1990; WRIGHT; KRANE, 1998;).

Este trabalho realiza um balanço das diferentes lentes teóricas sobre IGM, mostrando perspectivas, avanços e possibilidades de utilização no campo da administração pública e da ciência política. Também busca sintetizar os principais aspectos que definem esse conceito, visando propor um ponto de partida mínimo para discutir as perspectivas abertas por essa abordagem teórica.

Dois ressalvas iniciais são importantes. A primeira é que a maioria dos estudos sobre

IGM são de origem norte-americana. O levantamento bibliográfico em outros países, sobretudo europeus, não mostrou uma produção acadêmica desenvolvida. Acadêmicos e investigadores europeus e sul-americanos, em sua grande maioria, valem-se dessa literatura. Portanto, esse trabalho foi construído majoritariamente a partir da produção norte-americana. Por fim, embora essa revisão tome por referência a realidade de países federais, IGM não se restringe apenas a essa forma de divisão territorial do poder (AGRANOFF, 2013).

A segunda ressalva é que a sugestão de organização desse campo é apenas uma das muitas possibilidades de sistematização da literatura. Em primeiro lugar, pois, exceto alguns poucos trabalhos (WRIGHT, 1990; WRIGHT; STENBERG, 2006), há poucos esforços para sistematizar esse campo de estudos; em segundo, porque as fronteiras entre IGM e RIGs são tênues e difusas. Assim, optou-se por selecionar trabalhos com enfoque mais teórico ao priorizar autores que, na sua abordagem sobre IGM, propõem definições ou contribuições, e não apenas uma retomada dos estudos clássicos como os de Deil Wright, por exemplo. Por fim, destaque-se a proximidade com os estudos sobre governança pública e multinível, bem como sobre implementação de políticas.

Tendo dito isso, esta revisão está organizada como segue. Após a introdução, apresenta-se uma delimitação conceitual de IGM mediante outros enfoques que lidam com interação intergovernamental e com atores não governamentais. Em seguida discute-se a gênese do termo e suas especificidades em relação às RIGs e ao Federalismo como campos centrais de comparação com IGM. A próxima seção desenvolve a evolução dos estudos de IGM, passando pelas abordagens *top-down*, *bottom-up* e outros modelos explicativos. A terceira parte enfoca as formulações disponíveis na literatura visando localizar uma definição mínima de IGM. Por fim, são propostas três perspectivas analíticas

nos estudos da IGM: barganha e negociação federativa, redes e estudos de coordenação. Essas visões foram definidas com base na pesquisa das principais bases de artigos científicos norte-americanas (JSTOR, EBSCO e Sage) e nos modelos de gestão propostos por Agranoff e McGuire (2001a).

Delimitando IGM diante de enfoques teóricos de interação intergovernamental

Esse conceito (*intergovernmental management*, no inglês) entrou no léxico norte-americano da administração pública a partir da década de 1970, buscando distinguir um campo de análise não abordado pelo federalismo e pelas RIGs. O primeiro trata do contexto constitucional e legal que define parâmetros para decisões sobre políticas. As RIGs ocupam-se das interações (cooperação e/ou concorrência) entre entes governamentais cujos atributos, ações e atitudes moldam escolhas sobre a produção de políticas públicas.

IGM trata do processo de solução de problemas intergovernamentais sob condições de incerteza e complexidade, por meio de redes de atores governamentais e não governamentais, para implementar programas (WRIGHT; KRANE, 1998). Essa é a principal unidade de análise. Trata-se de um termo menos abrangente, pois engloba a gestão interjurisdicional de políticas intergovernamentais. Embora a política não seja dissociada da gestão, a administração é uma dimensão-chave da IGM, já que seus atores-chave são servidores públicos em todos os níveis hierárquicos e governamentais (KINKAID; STENBERG, 2011; WRIGHT; STENBERG; CHO, 2009).

Essa abordagem analisa vínculos intergovernamentais assumindo que *politics*, *policies* e programas estão dados, e concentra-se mais sobre ajustes incrementais nas atividades de gestão que reforçam a entrega de serviços.

Portanto, assume um enfoque buscando explicar como organizam-se processos de gestão para solucionar problemas intergovernamentais. Todavia, não significa que variáveis estruturais sejam irrelevantes, uma vez que a IGM se insere no seu interior, mas que não têm centralidade por não estarem sujeitos a mudanças de curto prazo (WRIGHT; KRANE, 1998). Esse é o objeto central de estudo, visando analisar os arranjos resultantes de colaboração intergovernamental.

Ao tomar políticas e programas como ponto de partida, IGM não se confunde com a literatura de implementação de políticas, embora a distinção não seja tão nítida quanto propõem os autores desse campo. Mas, dadas as variáveis-chave das análises de implementação (SABATIER, 1993), IGM se debruça sobre as estratégias de interação para atingir objetivos de política (abordagem *top down*) ou definição de *policy issues* (na versão *bottom-up*). Analisa *meios e técnicas gerenciais* de interação em rede para implementar políticas, menos que os seus *fins e resultados*. Nem o ciclo formulação-implementação-avaliação ou a ideia de que implementação reformula uma política são objeto das análises de IGM.

No *continuum* política e administração, IGM enfatiza o processo de gestão (WRIGHT; KRANE, 1998) e suas variáveis institucionais (contexto constitucional, legal e das normas de administração pública) e comportamentais (ações e atitudes de administradores e especialistas de políticas). As variáveis-chave que caracterizam o que é e o que não é IGM, quando comparada com federalismo e RIGs, seguem no Quadro 1. Adiante, volta-se a discutir essas três formas de interação intergovernamental.

Assume destaque nessa literatura gestão em redes não hierárquicas e administração de programas intergovernamentais, unificados em uma teoria da “gestão pública colaborativa” pautada na barganha, negociação e ajustes incrementais em atividades conjuntas. Essa é

uma fusão e um compromisso mútuo entre federalismo e gestão (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001a; 2003; 2004). Assim, gestão pública colaborativa descreve a interdependência em arranjos interorganizacionais para solucionar problemas administrativos na execução de programas e que não podem ser equacionados por um único ente governamental (Idem, 2003;

WRIGHT; STENBERG; CHO, 2009). Essa é a abordagem teórica que buscar ancorar as análises de IGM, diante da natureza geralmente atórica dos estudos nesse campo (O'TOOLE JR.; MEIER, 2004). Redes buscam realizar uma melhor coordenação para superar deficiências administrativas e organizacionais na execução de programas de cunho intergovernamental.

Quadro 1
Contrastando federalismo, RIGs e IGM

Características	Federalismo	RIGs	IGM
Período de surgimento	Século XIX	Década de 1930	Década de 1970
Abrangência e escopo	Moldura constitucional e legal para <i>policy decisions</i>	Atores-chave e arranjos formais e informais que adotam <i>policy choices</i>	Problemas inerentes ao processo de implementação de programas
Entidades jurisdicionais envolvidas	União e estados, e estes entre si	União, estados e municípios em relações binárias ou tripartites	Unidades de RIGs mais: <i>continuum policy-in-administration</i> e <i>mix</i> setor público e privado
Relações de autoridade	Supremacia nacional (autoridade contingente)	Hierarquia percebida (autoridade assimétrica)	Redes não hierárquicas (matriz de gerenciamento)
Meios de resolução de conflitos	Leis, cortes e eleições	Competição entre os entes e/ou coalizões cooperativas	Barganha, vínculos informais, negociação e resolução de litígios
Dispositivos	Poder (sanções e induções)	Prioridades (<i>trade-offs</i>)	Métodos e procedimentos
Valores	Propósitos (missão): liberdade e direitos constitucionais	Perspectivas dos atores jurisdicionais (políticas na administração)	Foco: construção de consenso entre objetivos conflitantes e resultados de programas (gerenciamento/eficiência)
Quociente de política partidária	<i>High level politics</i> (partidarismo) no governo nacional	Políticas em nível intermediário (políticas de coordenação)	<i>Low level politics</i> (políticas de implementação e solução de problemas)
Atores interjurisdicionais	Líderes políticos eleitos	Administradores generalistas	Profissionais especialistas/gestores de programas
Ênfase	<i>Politics</i>	<i>Policy</i>	Administração

Fonte: Wright (1990), Wright e Krane (1998) e Wright e Stenberg (2006).

Em linha com Schechter (1981), se federalismo e RIGs são compatíveis, como fazer para que instrumentos de gestão possam funcionar para os fins do federalismo democrático? Princípios (*fins*) constitucionais e princípios gerenciais ditam que IGM

ajuste-se aos fins definidos nos marcos das RIGs e do federalismo com o recurso de meios não hierárquicos. IGM é *process-oriented* nas interações demandadas por programas intergovernamentais, ao invés de orientar-se para *substantive results*, e direciona o “evangelho da

eficiência” para os fins limitados do governo constitucional ao combinar esforços de mais um nível de governo.

A delimitação conceitual da IGM também pede discussão sobre temas abordados na literatura sobre governança multinível e multissetorial. Compreender o que fazem e como operam gestores por meio de fronteiras governamentais, IGM precisa dialogar com o tema da governança, entendida como gestão de redes (O'TOOLE JR.; MEIER, 2004). Para os autores que trabalham com essa perspectiva teórica, a gestão pública colaborativa pode ser associada com os enfoques de governança como um produto expandido das redes interorganizacionais (WRIGHT; STENBERG; CHO, 2009). Dessa maneira, redes de gestão públicas são vistas como instrumentos de governança contemporânea (MCGUIRE; FYALL, 2014).

Na literatura sobre IGM, governança intergovernamental e gestão não são enfoques estranhos entre si. Redes interorganizacionais, gestão colaborativa intergovernamental e governança multissetorial são meios correlatos e associados de interações intergovernamentais e entre atores públicos e privados, tendo em vista a solução de problemas administrativos no processo de implementação de programas e políticas. Atores em redes de IGM estão frequentemente localizados em burocracias públicas que, por sua vez, estão conectadas com organizações externas às linhas formais de autoridade (WRIGHT; STENBERG; CHO, 2009).

A despeito dessa aproximação conceitual, Wright, Stenberg e Cho (2009) destacam diferenças entre processos de governança multinível e IGM. Há limites de *accountability* e o problema da transferência de responsabilidade em arranjos de governança. Como o ajuste entre jurisdições e redes de governança pode ser pouco claro, questões sobre quando, como, onde e quais governos importam podem não ser bem-definidas, mas seguem sendo os atores

governamentais os responsáveis pela tomada de decisão. Ainda que o papel dos governos esteja mudando, o escopo de ação do setor público não parece estar diminuído. Desse modo, para Wright e Krane (1998), IGM é uma abordagem mais adequada para analisar a “divisão de responsabilidade” na interação entre atores governamentais e não governamentais.

Portanto, o crescimento de redes de colaboração com atores não governamentais não é a fração dominante das atividades públicas, o que resulta antes em um complemento que um desafio à autoridade governamental. Enquanto IGM ocorre em contexto legal e institucional mais bem-definido, que garante uma governança democrática com mais responsabilidade, governança multinível costuma enfatizar relacionamentos mais informais e acomodativos para a tomada de decisão. Assim, não é a presença plural de atores governamentais e privados que diferencia análises de governança pública/multinível das análises de IGM, mas a maior responsabilidade administrativa e governamental (WRIGHT, 1990; WRIGHT; STENBERG; CHO, 2009).

Considerando essa delimitação conceitual, observa-se que há um esforço de sistematização teórica diante de cinco abordagens que lidam com o tema da interação intergovernamental em programas e políticas públicas. Mas, em linha com a revisão realizada, faz sentido a ressalva de Wright e Krane (1998, p. 1162): o conceito “é ambíguo, de uso recente e especializado, possui limitada visibilidade e uma maturidade incerta”. Porém, a discussão evidencia que não se trata de um desdobramento da agenda de temas já abordados pelo federalismo e RIGs, mas de outro enfoque para lidar com mais uma dimensão da interação intergovernamental, conforme sintetizado no Quadro 1.

A discussão dessa seção mostra que o conceito de gestão pública colaborativa (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001b, 2003, 2004) é um caminho promissor para uma

melhor definição teórica da IGM. Ao mesmo tempo, trata-se de uma perspectiva analítica que se apropria de formulações de outras abordagens (análise de redes, governança multinível e os modelos de gestão *top-down* e *bottom-up* utilizados na literatura sobre implementação de políticas). Nessa linha comparativa, a próxima seção resenha a bibliografia sobre federalismo, RIGs e IGM.

Gênese da IGM e as diferenças com relação ao federalismo e RI

O surgimento do conceito IGM nos Estados Unidos coincidiu com o crescente envolvimento do governo federal nos assuntos subnacionais nas décadas de 1960 e 1970. Wright (1990) identifica outros dois aspectos que também impulsionaram sua emergência: (1) dificuldades de implementar programas intergovernamentais; e (2) o hiato entre burocratas especialistas e atores políticos generalistas.

Os primeiros estudos buscavam compreender as interações entre os entes federativo na gestão das subvenções em ajuda (*grants-in-aid*)⁴ (STENBERG, 2008; WRIGHT; STENBERG, 2006) ou contratos em programas intergovernamentais (AGRANOFF; MCGUIRE, 2004). Esse instrumento de apoio financeiro, ao ampliar as regulações federais sobre como gastar os recursos, trouxe à tona maior qualidade administrativa para os governos subnacionais. Igualmente, passou a exigir maior domínio de temas técnicos nas interações intergovernamentais para lidar com a gestão das regras inseridas nos programas federais.

Prioridades de gastos, escolhas de programas e práticas gerenciais em todos os níveis governamentais cada vez mais refletem a influência da nacionalização das agendas de políticas. A necessidade de envolver os entes subnacionais os transforma em *critical workhorses* para implementar iniciativas. E isso ocorre em um contexto em que as receitas subnacionais são cada vez mais constrangidas por *federal preemption*⁵, mudanças tecnológicas e pressões econômicas em nível nacional e global. Esse contexto afeta a distribuição de poder no sistema de gestão intergovernamental e pressiona sua capacidade e flexibilidade (CONLAN; POSNER, 2008).

A literatura identifica o surgimento do conceito de IGM paralelo à substituição de um federalismo mais cooperativo por outro de cunho mais competitivo. A reformulação do federalismo caminhou na direção da centralização e fortalecimento do governo federal (KINCAID, 1990; STENBERG, 1981). Portanto, é compreensível que muitos estudos iniciem localizando IGM a partir da existência dos conflitos intergovernamentais. Essas disputas são entendidas como um comportamento derivado da interdependência que precisa ser gerida para produzir relações mais cooperativas (BUNTZ; RADIN, 1983).

Em vez de uma “antiquada” visão de barganha e negociação pautada por batalhas ideológicas na política intergovernamental, seria preciso adotar uma abordagem mais administrativa nessas interações (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001b; MCGUIRE; LEE; FYALL, 2013). Menos do que perguntar qual governo deveria assumir responsabilidades por

4 Recursos financeiros concedidos pelo governo federal norte-americano aos entes subnacionais para ser investido em políticas públicas ou em programas específicos. Geralmente são regulados por normas de utilização e sobre como gastar os valores repassados.

5 Ocorre quando conflitam leis federais e estaduais e as primeiras deslocam (*preempting*) as segundas. O ente federal, via Congresso ou ordens executivas, promulga leis que seriam competência estadual, o que os impede de definir regras para o mesmo tema.

políticas, a questão que importa é: como os diferentes entes atuam conjuntamente para encontrar soluções para problemas que requerem atuação conjunta em termos de gestão?

Nos estudos sobre RIGs assumem destaque autores como Daniel Elazar (1987), William Anderson (1960) e Deil Wright (1974; 1988). Para Anderson (1960, p. 3), RIGs são “um corpo importante de atividades ou interações ocorrendo entre unidades do governo de todos os tipos e níveis dentro do sistema federativo”. Esses estudos analisaram as relações entre os entes federativos e o compartilhamento de funções, considerando aspectos estruturais, legais e constitucionais (WRIGHT, 1988).

As análises de IGM de programas federais destacam a dimensão administrativa das redes colaborativas de gestores governamentais e atores não governamentais. Desse modo, o objeto de análise são as rotinas administrativas entre redes de burocratas⁶ no interior do sistema federativo (AGRANOFF; MCGUIRE, 1999; 2001b). Busca-se identificar o processo colaborativo entre entes governamentais interdependentes na gestão de um programa, ao invés de analisar-se a coordenação de RIGs entre unidades que são politicamente autônomas.

Conforme Conlan e Posner (2008), na medida em que iniciativas federais crescem em número e complexidade, amplia-se seu alcance nos níveis subnacionais com forma e intensidade novas no sistema intergovernamental. Os estudos de IGM se alinham ao federalismo e suas injunções constitucionais e à política intergovernamental como coordenação de conflitos e arena de barganhas e/ou negociação. Porém, seu foco reside em analisar os desafios que derivam de aspectos administrativos que

crescem para todos os níveis de governo diante das exigências da existência de redes de gestão intergovernamental.

Feita essa ressalva, é importante voltar às variáveis comparadas sobre federalismo, RIGs e IGM apresentadas no Quadro 1, em linha com Wright (1990), Wright e Krane (1998) e Wright e Stenberg (2006), ao longo de seis dimensões: (1) atores principais das análises; (2) envolvimento das jurisdições; (3) escopo das atividades realizadas; (4) meios para resolver conflitos; (5) tipos de relações de autoridade entre unidades federativas; e (6) o quociente político envolvido. Sobre essas comparações, Wright (1990) enfatiza serem para propósitos heurísticos para diferenciar a variedade de relacionamentos intergovernamentais, sobretudo no sistema político-administrativo federal americano. Não se trata de um modelo normativo ou preditivo, mas sim de tipos distintos de interações entre níveis de governo.

O federalismo se preocupa com *high politics* e distribuição de poder (MCGUIRE, 2013; WRIGHT, 1990) e as análises de IGM priorizam o *lower level* da solução de problemas administrativos na implementação de políticas. Mas isso não significa uma lógica que separe política e administração no interior das redes intergovernamentais (WRIGHT, 1990). Quanto às questões jurisdicionais, redes de IGM envolvem entes governamentais e organizações privadas, mas destacam a responsabilidade governamental na sua condução.

No que tange às relações de autoridade, a diferença essencial entre federalismo/RIGs e IGM é a sua natureza não hierárquica expressa nas redes colaborativas (AGRANOFF; MCGUIRE, 2003). Distintamente do federalismo e das RIGs, que costumam enfatizar a

6 Menos que formular políticas, burocratas são gestores públicos atuantes em *policy communities* que vinculam diferentes níveis de governo em torno da gestão administrativa e implementação de políticas públicas, em linha com a literatura de IGM.

autoridade decisória e capacidade de coordenação do governo nacional, IGM destaca a rede completa de relações, incluindo as verticais, horizontais e com o setor privado, com ou sem fim de lucros, para implementar políticas. Não há um único centro de poder, mas graus variados de dependência entre os atores em um padrão de autoridade mais compartilhada (WRIGHT, 1990).

Em relação aos atores, o federalismo considera os políticos eleitos como os protagonistas, enquanto burocratas de alto escalão que influem na formatação das escolhas de políticas públicas são o foco central das análises de RIGs. A referência a atores privados, com ou sem fins lucrativos, distingue análises de IGM daquelas do federalismo e RIGs. Exigências de gestão e administração de programas não são passíveis de análise com os recursos disponíveis nas teorias do federalismo e de RIGs (WRIGHT; STENBERG, 2006).

Para a resolução de conflitos, cortes judiciais e eleições são os meios mais usuais nas abordagens do federalismo. RIGs podem ser analisadas sob a ótica do mercado (unidades governamentais podem competir ou cooperar), conforme os jogos interativos que estabelecem. O enfoque de IGM analisa o processo de barganha, negociação e vínculos informais para a solução de litígios e problemas gerenciais entre especialistas de políticas. Como as interações entre esses são mais contínuas, amplia-se a probabilidade de obter acordos em suas subsequentes interações (WRIGHT, 1990; WRIGHT; STENBERG, 2006). Abordagens de IGM como *redes estruturais* são caracterizadas por aspectos observáveis nas *redes comportamentais* e na ação discricionária de administradores públicos para serem ativos nas *redes gerenciais* (GAGE; MANDEL, 1990; O'TOOLE JR.; MEIER, 2004).

Por essa razão, conforme Wright (1990, p. 170), IGM foca questões de “construção de rede, comportamento estratégico e de

enfrentamento e resolução de problemas” (*networking, strategic and coping behavior and problem solving*) inerentes à administração de programas intergovernamentais (WRIGHT; KRANE, 1998; MANDELL, 1988). Essas redes não hierárquicas revelam a busca de gestão intergovernamental interdependente como arranjo para alcançar objetivos que extrapolam as fronteiras de instituições isoladas (MANDELL, 1988).

Esse é o instrumento principal utilizado por administradores públicos para solucionar problemas que não podem ser resolvidos por uma única organização, o que demanda uma “intergovernamentalidade colaborativa” apoiada em técnicas de gestão (MCGUIRE, 2013). O foco são “acomodações interativas e ajustamentos negociados” apoiados em soluções técnicas para as exigências de ordem prática na gestão de programas (AGRANOFF; MCGUIRE, 2004, p. 501). Se o federalismo destaca o aspecto constitucional e as RIGs enfatizam a dimensão política, IGM aborda soluções para os conflitos nas redes intergovernamentais de gestão colaborativa entre especialistas e técnicos alocados nos diferentes níveis de governo (AGRANOFF; LINDSAY, 1983).

Contudo, na literatura, não há consenso sobre a relação entre IGM, RIGs e federalismo. Para alguns, IGM é uma extensão do federalismo em “tempos de gerencialismo” (SCHECHTER, 1981), para outros, uma dimensão negligenciada no interior das RIGs (AGRANOFF; LINDSAY, 1983). Mesmo esforços, como o realizado por Wright (1990), revelam as dificuldades de uma separação nítida entre essas abordagens. Segue, pois, sendo um desafio para que IGM constitua seu arsenal teórico e analítico. Essa é a discussão da próxima seção.

A evolução dos estudos de IGM

A origem desse campo de estudos remonta, nos Estados Unidos, ao início da década de 1970, a partir de uma edição especial da *Public Administration Review* dedicada ao tema da gestão interjurisdicional (WRIGHT; KRANE, 1998; WRIGHT; STENBERG; CHO, 2009). As formulações iniciais relacionavam-se a políticas provenientes de Washington que eram largamente hierárquicas em seu formato. A expansão da ação federal, desde *preemption*, regulações e “mandatos federais não financiados” (*unfunded federal mandates*)⁷, associada à dificuldade de implementar programas nacionais, trouxe à tona o tema da IGM. Partindo-se da necessidade de implementar políticas nacionais, elevou-se a importância de um processo executivo de gestão das políticas. Assim, ampliou-se e necessidade de comunicação intergovernamental e redes para tomada decisão (WRIGHT; STENBERG; CHO, 2009).

Similar ao desenvolvimento da literatura sobre implementação e, em parte, contemporânea a ela, os estudos de IGM também foram influenciados pelas abordagens teóricas *top-down* e uma *bottom-up* (WRIGHT; KRANE, 1998; WRIGHT; STENBERG; CHO, 2009). Além dessas duas, Agranoff e McGuire (2001a) também destacam mais três modelos para analisar a gestão do federalismo: o enfoque doador e destinatário, o modelo jurisdicional e abordagens de redes de gestão.

A perspectiva *top-down* e hierárquica (STEVEY, 1992) na relação entre administradores federais e outros níveis de governo (STENBERG, 2011; WRIGHT; STENBERG, 2006) teve seu auge nos anos

1970. Enfatizava-se o alcance de metas nacionais por meio da ação de atores subnacionais que, além de legalmente independentes, em muitos casos, eram politicamente hostis (AGRANOFF; MCGUIRE, 1999). O comportamento desses entes era considerado secundário diante da liderança e controle do governo federal por meio de suas burocracias especializadas (WRIGHT; STENBERG; CHO, 2009). A posse de recursos financeiros e autoridade legal para definir regras administrativas e gerenciais visando implementar políticas residiria nesses atores (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001B). Os ecos dessa abordagem são ainda influentes, diante do crescente papel do governo federal, conforme Posner e Conlan (2008, p. 341, tradução nossa):

“As novas políticas nacionais têm utilizado ferramentas de governança mais indiretas para alcançar seus objetivos, acompanhadas pela confiança em uma gama cada vez mais ampla de terceiras partes, principalmente governos estaduais e locais. Simplificando, as ambições políticas dos líderes federais excederam em muito a capacidade administrativa, legal, fiscal e política do governo federal. Portanto, os governos estaduais e municipais, bem como uma ampla gama de corporações privadas e sem fins lucrativos, têm sido contratados como terceiras partes para realizar iniciativas federais por meio de uma série de ferramentas governamentais, incluindo subvenções e empréstimos, além de ferramentas reguladoras”.

Nas décadas de 1980 e 1990, acompanhando a evolução dos estudos de RIGs e do federalismo, as análises de IGM reduziram o viés puramente hierárquico. O enfoque passou a ser a compreensão interativa do processo de políticas públicas ao considerá-las como oportunidade de barganha para os entes subnacionais (INGRAM, 1977;

7 Expressão proveniente dos Estados Unidos e diz respeito a definições do governo federal que transferem responsabilidades para os entes subnacionais ou organizações não governamentais (ONGs) executarem, mas sem recursos financeiros garantidos.

MCGUIRE, 2006a). Nesse caso, os estudos de Elazar (1987), Grodzins (1966), Anderson (1960) e Wright (1988) sobre RIGs influenciaram essa mudança de enfoque nos estudos de IGM.

A ênfase na hierarquia e nas definições do nível federal foi substituída pela busca de relações horizontais e práticas vindas de “baixo para cima” (*bottom-up*) dos entes federativos. Assumiram relevância os relacionamentos em rede, “colaboração contingente” ou “colaboração” entre níveis governamentais (WRIGHT; STENBERG; CHO, 2009), de forma que entes locais não fossem considerados meros “destinatários” das políticas (AGRANOFF; MCGUIRE, 2004). Em linha com a visão *bottom-up* e de redes estão as abordagens da “gestão pública colaborativa centrada no cidadão” – *citizen-centered collaborative public management* (COOPER; BRYER; MEEK, 2006) e “governança participativa empoderada” – *empowered participatory governance*⁸ (FUNG; WRIGHT, 2001). Para essa última proposição, a governança democrática nas experiências de orçamento participativo em cidades brasileiras serve de exemplo. Governos deveriam reduzir suas lógicas centralizadas e hierárquicas mediante a sociedade no processo de produção e gestão de políticas públicas (KATHI; COOPER, 2005) e encorajar estruturas colaborativas (MCGUIRE, 2006b).

O cidadão deve participar do processo administrativo e da produção intergovernamental de políticas ao invés de apenas aconselhar um gestor público quando e se for convocado (COOPER; BRYER; MEEK, 2006). IGM analisa a participação de atores privados nos arranjos intergovernamentais

para a gestão de políticas. Porém, o desafio é organizar a participação dos cidadãos em políticas intergovernamentais que operam em diferentes jurisdições e hierarquias (MCGUIRE; LEE; FYALL, 2013).

A terceira abordagem é o modelo de análise de IGM baseado nas relações doador e destinatário (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001a). A referência central está em Presmann (1975, p. 106-107, tradução nossa):

o doador e o destinatário precisam um do outro, mas nenhum deles têm a capacidade de controlar totalmente as ações dos outros. Assim, o processo de ajuda assume a forma de barganha parcialmente cooperativa e parcialmente antagonista entre um conjunto de atores mutuamente dependentes.

O modelo apoia-se na relação entre doador (governo federal) e destinatário (governos locais) e as exigências de IGM para implementar programas nacionais por meio de colaboração intergovernamental. O modelo analítico não envolve atores privados, tal como os enfoques de redes de IGM, mas apenas entes governamentais.

Conforme o modelo, há uma zona de intersecção em uma “administração compartilhada” que resulta da definição de objetivos de programas e a realização de ações para implementá-los. Situa-se, então, entre os modelos *top-down*, com suas diretrizes de obediência nacionais, e os enfoques *bottom-up*, que analisam a discricionariedade em nível local. Mas, assim como na visão *top-down*, ao final, a solução de problemas de gestão deve orientar-se pelos objetivos definidos pelo governo federal.

Essa forma de análise assemelha-se aos estudos iniciais sobre implementação de políticas realizados por Pressman e Wildavsky (1973)

8 Na literatura sobre o federalismo americano, IGM é um termo comumente utilizado para referir-se a questões que em outros contextos são analisados sob a lente das abordagens de *multi-level governance*. Esta refere-se a um processo de partilha de autoridade, responsabilidade e implementação em vários níveis administrativos – verticais, horizontais e com a participação da sociedade (CONLAN; POSNER, 2008).

e Pressman (1975). Ambos mostraram que, a despeito da decisão do governo nacional, implementar um programa enfrenta vários obstáculos em nível local, de modo que não se restringe apenas ao cumprimento da política. Segundo Berryl Radin (2008), o problema é conhecido: agências federais desenvolvem meios para avaliar resultados da aplicação de verbas transferidas aos entes subnacionais e estes estão interessados em ampliar seus níveis de autonomia. A esfera central visa tornar os entes subnacionais responsabilizáveis e essas unidades federativas buscam mais flexibilidade e discricionariedade. Para escapar do comando, controle e hierarquia, arranjos de IGM buscariam conectar governo federal e entes subnacionais na gestão de programas intergovernamentais.

Nessa linha, o livro de Peterson, Rabe e Wagon (1986), *When federalism works*, analisa as relações entre os entes federativos durante a gestão dos *grants-in-aid*. Os autores conduzem uma análise documental e embasada em entrevistas com todos os níveis federativos procurando compreender por que alguns programas funcionam e outros fracassam. Entre os fatores-chave para o sucesso das conexões intergovernamentais destaca-se o grau de profissionalismo dos burocratas profissionais. Por fim, Rosenthal (1984) propõe avaliar o sucesso de programas intergovernamentais com base em três questões essenciais. A primeira é avaliá-los de forma holística com seus aspectos políticos e administrativos ao invés de tratar as duas dimensões autonomamente. A segunda é que o desenho e a gestão dos programas intergovernamentais são determinantes para seu desempenho. A terceira é considerar a gestão no nível federal de forma “indireta”, uma vez que a responsabilidade da execução reside nos níveis subnacionais.

O quarto enfoque – o modelo jurisdicional – pauta-se por analisar de que forma governos, sobretudo em nível local, definem

normas, atores e recursos necessários para o território, tipicamente para implementar planos de desenvolvimento. Em oposição ao modelo doador-destinatário, destaca que *grants-in-aid* não são a única forma de assistência e que, no sistema intergovernamental, o governo federal não é o único ator que pode operar localmente. Administradores locais têm autonomia para gerenciar interações, barganhas e ajustamentos estratégicos com atores públicos e privados sem depender do nível federal. Diante da crescente descentralização de responsabilidades para os entes subnacionais, essa forma mais horizontalizada de IGM deve ampliar sua importância. Por fim, o modelo jurisdicional enfatiza aspectos de inovação na ação dos governos locais (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001a).

A quinta abordagem, que atualmente predomina na literatura, conforme visto anteriormente, são as redes de IGM. Estas independem do governo nacional, pois poderiam ser criadas de forma incremental por atores administrativos e não governamentais interdependentes. Redes são uma resposta à crescente necessidade de informações que servem de subsídio para formular estratégias das redes de gestão intergovernamental. Estas são consideradas recursos necessários para implementar programas públicos complexos (GAGE; MANDELL, 1990).

Distintamente dos modelos *top-down*, em redes de IGM, a liderança é colaborativa e a participação dos atores não é uma escolha, mas uma necessidade para solucionar problemas incapazes de serem abordados isoladamente apenas por um nível de governo. Ao invés de subordinação, organizam-se estruturas de interdependência e ajustamentos mútuos visando realizar uma tarefa coletiva. Não se trata de justapor estratégias isoladas, mas de gerar compromissos comuns e formas compartilhadas de encontrar respostas para a operação e implementação de programas (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001b; O'TOOLE JR.; MEIER, 2004).

O jogo intergovernamental não se resume aos *grants-in-aid*, tipicamente analisado pelo modelo doador e destinatário, ou a obediência de normas federais definidas de forma *top-down*. O planejamento à gestão conjunta entre esferas de governo é norma em políticas intergovernamentais. A busca de soluções em redes governamentais mais horizontais não reduz o papel das agências estatais, mas cria oportunidades para gerar soluções provenientes de atores públicos e privados. Problemas complexos exigem sistemas de gestão intergovernamental complexos (AGRANOFF, 2017; MCGUIRE, 2013; POSNAN; CONLAN, 2008).

Análises de rede de IGM fazem parte de um esforço que, nas duas últimas décadas do século XX, buscou superar a dicotomia *bottom-up versus top-down*. Destaque para Wright (1988) e sua formulação sobre o federalismo de cercados (*picket fenced federalism*) para investigar como redes de especialistas de políticas em todos os níveis de governo buscam implementar objetivos setoriais nacionalmente definidos. Esses vínculos geram comportamentos mais adaptativos na cooperação intergovernamental (WRIGHT, 1988). Contudo, barganha e negociação intergovernamental em comunidades de políticas que acarretam perda de visão sistêmica na relação entre governos, tal como analisado pelo modelo jurisdicional.

O “caminho do meio” proposto por Wright, Stenberg e Cho (2009) considera que dominância central não pode ser sinônimo de controle hierárquico. Como IGM incorpora atores privados na entrega de serviços públicos, seria possível existir relações não hierárquicas entre esses e os governos. Da mesma forma, análise de redes de IGM distingue-se do enfoque *bottom-up* baseado na autonomia local para definir estratégias de implementação. O “modelo empírico” volta-se a compreender a gestão intergovernamental de outra forma: entes subnacionais e atores privados são capazes de operar no sistema intergovernamental

sem que o comportamento possa ser explicado pela dicotomia hierarquia-autonomia (AGRANOFF; MCGUIRE, 1998).

Redes de IGM buscam compreender ações gerenciais e mecanismos utilizados para conjugar as necessidades da política com a realidade da gestão. Em vez de descrever IGM em termos de qual governo tem mais poder ou se os entes subnacionais têm autonomia, examina-se como burocratas locais interagem estrategicamente na arena intergovernamental para implementar políticas públicas. Trata-se da “gestão da colaboração” por meio de fronteiras organizacionais e entre esferas de governo (MCGUIRE; LEE; FYALL, 2013).

IGM baseia-se em soluções conjuntas construídas por discussão e consenso para lidar com o desafio de alinhar procedimentos de administração intergovernamental com distintas heranças institucionais. As decisões demandam persuasão mútua sobre os efeitos benéficos da participação intergovernamental para solucionar problemas relativos à implementação de programas (KEAST; BROWN; MANDELL, 2007). Busca-se a construção de “parcerias administrativas” ou “parcerias intergovernamentais” para lidar com “problemas perversos” (*wicked problems*) (AGRANOFF, 2017). Cabe aos governos estimular essas redes, pois, como principal instituição de legitimidade democrática, distribuem poder e responsabilidades. IGM depende dos instrumentos de políticas empregados e das habilidades de administradores em todos os níveis de governo (MCGUIRE, 2013; WRIGHT; STENBERG; CHO, 2009).

Perspectivas analíticas e uma proposta de conceituação de IGM

Embora inexistam definições consolidadas de IGM, um bom ponto de partida está em Wright (1990) e Wright, Stenberg e Cho (2009, p. 170): trata-se de buscar “solução de problemas, capacidade de enfrentamento das

demandas e construção de redes”. Análises de IGM focam em problemas administrativos enfrentados por atores governamentais e não governamentais, assumindo como “dadas” as instituições federais e as regras dos programas (WRIGHT, 1990; WRIGHT; KRANE, 1998). Analisa o processo administrativo que intenta solucionar problemas intergovernamentais complexos por meio de redes de IGM. Essa perspectiva de “solução dos problemas”, ou de “fazer as coisas que precisam ser feitas”, ocorre por meio de redes relacionais que envolvem interações entre as partes envolvidas (AGRANOFF; LINDSAY, 1983; 1986; AGRANOFF; MCGUIRE, 1998, 2001; THOMPSON, 2013; WRIGHT; KRANE, 1998).

Assim, conforme a revisão realizada, sugerem-se as seguintes características mínimas para definir IGM:

1. trata-se da dimensão político-administrativa⁹ das RIGs (AGRANOFF; LINDSAY, 1983);
2. prioriza a resolução de problemas “rotineiros” da implementação de políticas públicas (WRIGHT, 1990; WRIGHT; KRANE, 1998);
3. possui um aspecto interacional constitutivo nas redes de atores governamentais e não governamentais (AGRANOFF; MCGUIRE, 1999, 2000);
4. considera gestores de políticas públicas, burocratas (WRIGHT, 1990) e atores não governamentais como foco da análise (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001b);
5. toma instituições federais e programas como “dados” para focar nos ajustes incrementais e atividades de gestão para a implementação

das políticas (WRIGHT; KRANE, 1998; WRIGHT; STENBERG, 2006).

Partindo dessa definição mínima, sugerimos que há três perspectivas analíticas para os estudos de IGM em linha com os modelos propostos por Agranoff e McGuire (2001a, 2001b) e apoiadas na pesquisa em bases de artigos científicos norte-americanas (JSTOR, EBSCO e Sage). No agrupamento dos modelos geraram-se três perspectivas: IGM e barganha (mais assemelhada ao modelo doador e destinatário); IGM e redes (que aproxima os enfoques *bottom-up* e análise de redes); e IGM e coordenação (mais alinhada à abordagem *top-down*). Busca-se mostrar que a gestão intergovernamental possibilita estudos com distintos enfoques.

IGM e coordenação

Essa perspectiva se aproxima dos estudos *top-down*, pois seu olhar primordial está no governo federal e nos instrumentos utilizados para coordenar e controlar a implementação de programas intergovernamentais. A premissa é o sistema intergovernamental e o interesse público se resume, na sua totalidade, as iniciativas do governo federal (WRIGHT; STENBERG; CHO, 2009). Essa perspectiva embasa uma visão da “IGM centrada no Executivo” em que as interdependências com outros níveis de governo provêm do nível central a quem cabe coordenar ações baseadas na obediência às suas definições. Portanto, colaborar em redes intergovernamentais é considerado difícil e frequentemente não desejável (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001b).

9 Agranoff e Lindsay (1983) definiram IGM como a dimensão administrativa das RIGs para diferenciar essa esfera da dimensão em que participam os atores estritamente políticos. Mas, superada a dicotomia administração *versus* política e buscando destacar aspectos políticos do processo, optamos por defini-la como a dimensão político-administrativa. Consideramos as atividades que ocorrem no campo dos burocratas, mas julgamos que podem expressar visões políticas (como definir objetivos de políticas públicas) que não são partidariamente orientadas.

O modelo *top-down* destaca o poder do governo federal na gestão de políticas públicas no federalismo, ressaltando seu poder de controle sobre as esferas subnacionais. O papel desses entes é garantir e fiscalizar a conformidade às diretrizes nacionais. Burocratas subnacionais devem seguir as regras nacionais, monitorar a implementação dos programas intergovernamentais e garantir que os recursos federais sejam gastos adequadamente (Ibidem).

As práticas dos burocratas subnacionais são pautadas, majoritariamente, por atividades de avaliação, revisão e auditoria da implementação. Um tempo considerável do cotidiano dos gestores subnacionais é dedicado a atender as exigências para a implementação dos programas e políticas (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001). Os estudos visam compreender como o governo federal busca garantir que entes subnacionais implementem as políticas conforme o desenho original (STEVER, 1992; SUNDQUIST; DAVIS, 1969). O impacto regulatório dos programas federais (“governo por controle remoto”) por meio de ações de *preemption* do nível central reduz a autonomia dos entes subnacionais e também gera a permanência de IGM baseada em hierarquia, comando e controle (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001b).

IGM e barganha

Essa perspectiva deriva das abordagens que enfatizam a barganha e a negociação federativa. Ambas são consideradas importantes para os administradores públicos solucionarem problemas na gestão de programas intergovernamentais. A premissa é que programas federais não representam necessariamente um controle sobre os entes subnacionais. Em muitos casos podem significar uma oportunidade para negociação e ajustes mútuos entre governos (AGRANOFF; LINDSAY, 1983; AGRANOFF; MCGUIRE, 2004; INGRAM,

1977). Isso permite que sejam feitos ajustes nos programas intergovernamentais que resultam em inovação na implementação de políticas (AGRANOFF; MCGUIRE, 2004; CLINE, 2010).

Helen Ingram (1977), no livro *Policy implementation through bargaining: the case of federal grants-in-aid*, mostrou como transferências intergovernamentais não representavam apenas um controle do governo federal, mas abriam oportunidades para a barganha. O financiador e o receptor possuem diferentes recursos ao seu alcance e, ao invés de “comprar obediência”, os *grants* criavam espaços de barganha. Se burocratas federais gostariam de vincular os entes subnacionais à política federal, estes últimos buscam aumentar sua margem de manobra para atingir seus próprios objetivos valendo-se da assistência federal.

Similar é a abordagem de Pressman (1975) na análise da relação entre doador e destinatário como uma relação de barganha. Burocratas federais dependem das ações de suas contrapartes subnacionais para atingir seus objetivos. O *receptor* necessita dos recursos do doador, e estes precisam implementar os programas nacionais. Desse modo, o processo de transferências transforma-se em uma barganha entre atores mutuamente dependentes em uma interação que é parcialmente cooperativa e parcialmente antagonista. Nessa linha, Cline (2010), em seu estudo sobre “relações de trabalho”, aborda os contatos formais e informais entre burocratas federais e subnacionais na gestão de programas intergovernamentais. Analisar as relações de trabalho é um aspecto crítico para compreender a negociação e barganha, pois serve para caracterizar a natureza da negociação, que pode ser cooperativa ou conflitiva.

Ao investigar 237 cidades norte-americanas, Agranoff e McGuire (1998) concluem que, como o sistema intergovernamental é interdependente, quanto maior o

comportamento de barganha por parte dos entes subnacionais, maior o nível de atividade intergovernamental. Como consequência, essas cidades evidenciaram mais chance de êxito na implementação de programas intergovernamentais. Agranoff e McGuire (2004) destacam que barganha e negociação se estendem além dos *grants*, pois incluem outras transações administrativas. Administradores valem-se desses recursos para implementar programas intergovernamentais, já que esse comportamento é encorajado pelo próprio federalismo.

Há quatro pilares que delimitam o processo de barganha e negociação: (1) reconhecimento dos níveis subnacionais como jurisdições autônomas; (2) burocracia nacional limitada; (3) contínua necessidade de ação de dois ou mais governos nas arenas de políticas públicas; e (4) ações administrativas recíprocas: papel essencial dos burocratas na interdependência administrativa na gestão intergovernamental, sobretudo em países federais (AGRANOFF, 2017; AGRANOFF; MCGUIRE, 2004).

IGM e redes

O enfoque nas redes de gestão intergovernamental opõe-se aos métodos de controle e comando por parte do governo federal (BERRY; BOWER, 2005). Busca analisar políticas públicas como resultado de uma rede de atores em que nenhum possui poder suficiente para determinar completamente as ações do outro. Redes de gestão intergovernamental são um bom exemplo para explorar as dimensões de interdependência na gestão pública (AGRANOFF, 2017; O'TOOLE JR.; MEIER, 2004).

As duas principais diferenças com o enfoque da barganha são: (1) não se trata de uma estratégia dos atores subnacionais para adaptar os programas federais para alcançar objetivos

locais, já que os objetivos são interdependentes (AGRANOFF; MCGUIRE; 2001a); (2) envolve atores governamentais e não governamentais. Essas estruturas de interdependência em rede ultrapassam os entes federativos ao incluírem também atores privados. Trata-se de arranjos multiorganizacionais para resolver problemas que não podem ser equacionados por uma única organização (Idem, 2001a). Nesse aspecto há convergência entre IGM e a busca para a solução de problema (Idem, 2003, 2006; O'TOOLE JR., 1995, 1997; O'TOOLE JR.; MEIER, 2004; WRIGHT; CHO, 2005).

O'Toole Jr. e Meier (2004) analisam a dimensão intergovernamental das redes da educação pública nos Estados Unidos, com ênfase para os distritos escolares e sua relação com o Departamento de Educação Estadual. Os laços intergovernamentais da IGM mostram como ela ocorre em uma rede de atores, e não em uma única organização. O sucesso de programas intergovernamentais requer redes de colaboração com atores organizacionais e governamentais nas quais os gestores reduzem seu poder de controle. Nas redes, os atores geralmente localizam-se em organizações conectadas além das linhas formais de autoridade.

Vale lembrar os trabalhos de Agranoff e McGuire (2001b) sobre a ação dos gestores públicos nas estruturas públicas de redes, e a pesquisa, também de Agranoff e McGuire (2003), sobre frequência e tipos de contatos nas redes de IGM. A coletânea organizada por Gage e Mandell (1990) intenta compreender esse paradigma da IGM que não é pautado por hierarquia e coordenação exclusiva do governo federal. A dimensão intergovernamental das redes possibilita uma compreensão mais completa da gestão pública e da implementação de políticas públicas quando envolvem mais de um nível federativo e interorganizacional. Os estudos mostram como redes de IGM alteraram o papel dos governos na gestão intergovernamental.

Todavia, a literatura também matiza a visão otimista das redes de IGM diante das dificuldades de atores governamentais alterarem coletivamente procedimentos administrativos mais cristalizados. Ademais, a tomada de decisão baseada em consenso pode inibir a participação nesses arranjos, pois pode protelar definições, gerar compromissos mais fracos e consumir tempo e energia (MCGUIRE; LEE; FYALL, 2013). A gestão administrativa estimula uma reduzida harmonia interjurisdicional, pois muitas interações que produzem políticas refletem tensões e conflitos, o que torna o consenso em IGM algo difícil de se atingir (MCGUIRE, 2006a; WRIGHT; STENBERG; CHO, 2009).

Os entes interagem com variados graus de dependência e muitos gestores encaram constrangimentos políticos e administrativos que podem diminuir as possibilidades das redes de IGM. Portanto, talvez não seja demasiado lembrar que substituir burocracias por redes horizontais de gestores pode ser uma estratégia limitada diante dos constrangimentos políticos e institucionais (OLSEN, 2006). Redes de IGM podem ressentir-se de “energia da política pública”, mesmo que agências governamentais venham ampliando suas conexões com outras organizações e níveis de governo.

Custos de transação altos possibilitam dificultar a condução cooperativa de agendas comuns, o que pode gerar dois problemas: (1) *gaming* (jogar)¹⁰ com as medidas de performance de programas organizadas nessas estruturas; (2) efetividade pode ser mais um objeto de publicidade do que uma realidade efetiva (MCGUIRE; FYALL, 2014). Em linha com Peters e Pierce (2004 apud WRIGHT; STENBERG; CHO,

2009) e McGuire, Lee e Fyall (2013), o *processo* de construção consensual ou de governança democrática não pode ser considerado um sucedâneo que secundariza a importância de *instituições* políticas e governamentais.

Considerações finais

A discussão da literatura mostrou que o campo de estudos de IGM, ainda que não seja recente, segue merecendo maior adensamento teórico e metodológico. Por essa razão, essa revisão mapeou as principais abordagens teóricas que buscam avaliar a gestão intergovernamental. Nesta revisão, procurou-se diferenciar IGM das abordagens do federalismo e RIGs, visto que analisam a interação intergovernamental sob distintos enfoques, objetos e unidades de análise.

Os conceitos que circundam esse debate são variados: gestão pública colaborativa, “gestão através das divisões organizacionais” (*managing across boundaries*), redes de influência e governança por meio de redes (WRIGHT; STENBERG; CHO, 2009). Essa proliferação conceitual é um indicativo de um campo teórico ainda em desenvolvimento. Ainda assim, suas possibilidades analíticas são relevantes para as áreas de administração pública e ciência política, especialmente porque a IGM auxilia a compreender dimensões que, tradicionalmente, são menos consideradas nas abordagens de RIGs e federalismo.

Nesse sentido, conforme Kincaid e Stenberg (2011), as formulações de IGM são úteis para responder uma das “grandes questões” da gestão pública: podem RIGs gerar políticas públicas mais eficiente e

10 Dentre as possibilidades de *gaming* na administração pública, nesse caso, importa destacar “a distorção de objetivos”: redução do escopo da qualidade de uma meta, ainda que quantitativamente ela tenha sido atingida. Por exemplo, reduzir tempos de atendimento ao cidadão em uma repartição pública às custas da qualidade dos serviços entregues. IGM por meio de redes pode ser induzida a “mínimos comuns” que mantenham metas com essas características, pois esse pode ser o “máximo possível” de acordo entre os atores.

efetivas, bem como sua implementação, sem considerar a relevância da IGM? Diante da nacionalização de problemas públicos e das soluções para alinhar os níveis de governo em torno de políticas, as abordagens de IGM são um aporte conceitual mais apropriado para lidar com as exigências de gestão intergovernamental de programas.

A *intergovernamentalização* e suas exigências de responsabilidade democrática evidenciam uma nova forma de lidar com questões de cunho mais gerencial na agenda de entes governamentais e atores não governamentais (POSNER; CONLAN, 2008). Portanto, uma explícita compreensão das semelhanças entre redes de gestão e intergovernamentais é um importante passo para integrar abordagens de produção de políticas, administração e gestão em uma única abordagem teórica (O'TOOLE JR.; MEIER, 2004).

A IGM fornece ferramentas teóricas e analíticas que permitem aos administradores públicos cada vez mais compreender política e gestão intergovernamental (POSNER; CONLAN, 2008; WRIGHT, 1990). De um lado, fronteiras entre níveis de governo e organizações da sociedade têm se tornado cada vez mais permeáveis e interdependentes, o que pode obscurecer a transparência sobre as respectivas responsabilidades sobre políticas e resultados. Em contraposição, lidar com “problemas perversos” e essa rede de atores governamentais e sociais impõe-se pela dinâmica complexa das sociedades atuais. Portanto, análises de IGM inserem-se em ambientes de incertezas e complexidade para responder às demandas dos cidadãos.

Portanto, administradores públicos atuando de forma isolada de gestores em outros níveis de governo e de atores sociais serão crescentemente menos capazes de inserir-se nesse mundo da gestão intergovernamental. Assim, o intercâmbio de recursos organizacionais e administrativo com outras ordens

de governo e atores sociais cada vez mais assume um *status* de condição necessária no processo de implementação de programas governamentais

Por fim, uma nota sobre IGM e suas possibilidades para os estudos nas áreas de administração pública e ciência política no Brasil. Pesquisando periódicos e bancos de teses, constatou-se que a produção bibliográfica nacional ainda não se apropriou dessa discussão conceitual. Todavia, é válido observar que diversos estudos que têm ocupado a análise de políticas públicas – sobretudo considerando a realidade do federalismo e das RIGs no Brasil, após 1988 – poderiam valer-se do arsenal teórico e analítico da IGM.

Entre as possibilidades abertas para utilizar essa abordagem em uma agenda de pesquisa mais pertinente podem ser lembradas as redes de IGM em políticas públicas. Esse é o caso da saúde e assistência social com suas comissões gestoras que envolvem os governos federal, estaduais e municipais. Igualmente, os desafios para a implementação de programas que exigem interface entre gestores em programas que são intergovernamentais, como é o caso do Bolsa Família. No plano local, a expansão de consórcios intermunicipais e experiências de participação e controle social também poderiam valer-se dos estudos de IGM para descortinar novas perspectivas de análise. No primeiro caso, relações entre gestores públicos municipais e, no segundo, a dinâmica das conexões entre administradores públicos e arenas como conselhos de políticas e orçamento participativo.

Ainda que os exemplos possam ser ampliados, o importante é destacar que IGM, como campo teórico, introduz um olhar analítico para investigar novos fenômenos nas políticas públicas implementadas no federalismo brasileiro. Da mesma forma, amplia os recursos disponíveis para ampliar

as informações sobre estudos já realizados sob o arcabouço teórico das RIGs e do federalismo, tal como são os exemplos acima. Esse arcabouço teórico e analítico abre novas janelas de oportunidade para analisar a gestão pública e as iniciativas que de forma crescente vêm envolvendo horizontal e verticalmente distintos níveis de governo e atores não governamentais no Brasil. Em síntese, conforme Posner e Conlan (2008, p. 350, tradução nossa), IGM deverá se transformar, cada vez mais, em um conceito basilar, pois:

Um olhar à frente para os desafios do futuro sugere que a gestão intergovernamental continuará a caracterizar a abordagem de nossa nação para futuros problemas de políticas públicas. Seja abordando a segurança interna, o aquecimento global ou a educação da futura força de trabalho, a parceria entre os governos continuará a ser também a palavra de ordem deste século. A questão é se vamos projetar e administrar parcerias intergovernamentais engajando atores-chave intergovernamentais, não apenas quando as coisas dão errado, mas projetando programas e políticas para refletir os reais interesses e capacidades de todas as partes que são tão críticos para lidar de forma bem-sucedida com problemas complexos e gerenciar sistemas complexos.

Referências

- AGRANOFF, R. Local governments in multilevel systems: emergent public administration challenges. *The American Review of Public Administration*, Thousand Oaks, v. 44, n. 4, p. 47s-62s, 2013.
- _____. *Crossing boundaries for intergovernmental management*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2017.
- AGRANOFF, R.; LINDSAY, V. A. Intergovernmental management: perspectives from human services problem solving at the local level. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 43, n. 3, p. 227-237, 1983.
- _____. *Intergovernmental management: human services problem-solving in six metropolitan areas*. New York: SUNY Press, 1986.
- AGRANOFF, R. MCGUIRE, M. Expanding intergovernmental management's hidden dimensions. *The American Review of Public Administration*, Thousand Oaks, v. 29, n. 4, p. 352-369, 1999.
- _____. American federalism and the search for models of management. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 61, n. 6, p. 671-681, 2001a.
- _____. Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 11, n. 3, p. 295-326, 2001b.
- _____. Inside the matrix: integrating the paradigms of intergovernmental and network management. *International Journal of Public Administration*, Abingdon, v. 26, n. 12, p. 1401-1422, 2003.
- _____. Another look at bargaining and negotiating in intergovernmental management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 14, n. 4, p. 495-512, 2004.
- ANDERSON, W. *Intergovernmental relations in review*. Minneapolis: The University of Minnesota Press, 1960.

- BERRY, F. S.; BROWER, R. S. Intergovernmental and intersectoral management: weaving networking, contracting out, and management roles into third party government. *Public Performance & Management Review*, Abingdon, v. 29, n. 1, p. 7-17, 2005.
- BUNTZ, C. G.; RADIN, B. A. Managing intergovernmental conflict: the case of human services. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 43, n. 5, p. 403-410, 1983.
- CLINE, K. Working relationships in the National Superfund Program: the state administrators' perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 20, n. 1, p. 117-135, 2010.
- CONLAN, T. J.; POSNER, P. L. Introduction: intergovernmental management and the challenges ahead. In: CONLAN, T. J.; POSNER, P. L. (Eds.). *Intergovernmental management for the twenty-first century*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008.
- COOPER, T. L.; BRYER, T. A.; MEEK, J. W. Citizen-centered collaborative public management. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 66, p. 76-88, 2006.
- ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics and Society*, Thousand Oaks, v. 29, n. 1, p. 5-42, 2001.
- GAGE, R. W.; MANDELL, M. P. *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. New York: Praeger, 1990.
- GRODZINS, M. *The American system*. Chicago: Rand McNally, 1966.
- INGRAM, H. Policy implementation through bargaining: the case of federal grants-in-aid. *Public Policy*, Cambridge, MA, v. 25, n. 4, p. 499-526, 1977.
- KATHI, P. C.; COOPER, T. L. Democratizing the administrative State: connecting neighborhood councils and city agencies. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 65, n. 5, p. 559-567, 2005.
- KEAST, R.; BROWN, K.; MANDELL, M. Getting the right mix: unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, Abingdon, v. 10, n. 1, p. 9-33, 2007.
- KINCAID, J. From cooperative to coercive federalism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Thousand Oaks, v. 509, p. 139-152, 1990.
- KINCAID, J.; STENBERG, C. W. "Big Questions" about intergovernmental relations and management: who will address? *Public Administration Review*, Hoboken, v. 71, n. 2, p. 196-202, 2011.
- MANDELL, M. P. Intergovernmental management in inter-organizational networks: a revised perspective. *International Journal of Public Administration*, Abingdon, v. 11, n. 4, p. 393-416, 1988.

- MCGUIRE, M. Collaborative public management: assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, Thousand Oaks, v. 66, p. 33-43, 2006a.
- _____. Intergovernmental management: a view from the bottom. *Public Administration Review*, Thousand Oaks, v. 66, n. 5, p. 677-679, 2006b.
- _____. Introduction: challenges of intergovernmental management. *Journal of Health and Human Services Administration*, Baltimore, v. 36, n. 2, p. 109-123, 2013.
- MCGUIRE, M.; FYALL, R. Policy energy and public management networks. *Complexity, Governance & Networks*, Bamberg, v. 1, n. 1, p. 39-48, 2014.
- MCGUIRE, M.; LEE, D. H.; FYALL, R. *The unexplainable absence of intergovernmental management research in an intergovernmental world*. 2013. Paper presented at the 12th Public Management Research Conference, Madison, jun. 20-22, 2013.
- OLSEN, J. P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 16, n. 1, p. 1-24, 2006.
- O'TOOLE JR., L. Rational choice and policy implementation: implications for interorganizational network management. *The American Review of Public Administration*, Thousand Oaks, v. 25, n. 1. p. 43-57, 1995.
- _____. treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, Thousand Oaks, v. 57, n. 1, p. 45-52, 1997.
- O'TOOLE JR., L.; MEIER, K. J. Public management in intergovernmental networks: matching structural networks and managerial networking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 14, n. 4, p. 469-494, 2004.
- PETERSON, P. E.; RABE, B. G.; WONG, K. K. *When federalism works*. Washington: Brookings Institution, 1986.
- POSNER, P. L.; CONLAN, T. J. Conclusion: managing complex problems in a compound republic. In: CONLAN, T. J.; POSNER, P. L. (Eds.). *Intergovernmental management for the twenty-first century*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008.
- PRESSMAN, J. L. *Federal programs and city politics: the dynamics of the aid process in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1975.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1973.

- RADIN, B. A. Performance management and intergovernmental relations. In: CONLAN, T. J.; POSNER, P. L. (Eds.). *Intergovernmental management for the twenty-first century*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008.
- ROSENTHAL, S. R. New directions for evaluating intergovernmental programs. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 44, n. 6, p. 469-476, 1984.
- SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research. In: HILL, M. (Ed.). *The policy process: a reader*. Newcastle: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- SCHECHTER, S. L. On the compatibility of federalism and intergovernmental management. *Publius: The Journal of Federalism*, Oxford, v. 11, n. 2, p. 127-141, 1981.
- STENBERG, C. W. Beyond the days of wine and roses: intergovernmental management in a cutback environment. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 41, n. 1, p. 10-20, 1981.
- _____. Block grants and devolution: a future tool? In: CONLAN, T. J.; POSNER, P. L. (Eds.) *Intergovernmental management for the twenty-first century*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008.
- _____. An ACIR Perspective on intergovernmental institutional development. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 71, n. 2, p. 169-176, 2011.
- STEVER, J. Intergovernmental management in a revolutionary era. In: GAGE, R. W.; MANDELL, M. P. (Eds.). *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 2, n. 3, p. 347-350, 1992.
- SUNDQUIST, J.; DAVIS, D. W. *Making federalism work*. Washington: Brookings Institution, 1969.
- THOMPSON, F. J. The rise of executive federalism: implications for the picket fence and IGM. *American Review of Public Administration*, Thousand Oaks, v. 43, n. 1, p. 3-25, 2013.
- WRIGHT, D. S. Intergovernmental relations: an analytical overview. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Thousand Oaks, v. 416, n. 1, p. 1-16, 1974.
- _____. *Understanding intergovernmental relations*. Massachusetts: Duxbury Press, 1988.
- _____. Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management: historical reflections and conceptual comparisons. *Public Administration Review*, Thousand Oaks, v. 50, n. 2, p. 168-78, 1990.
- WRIGHT, D. S.; KRANE, D. Intergovernmental relations. In: SHAFRITZ, J. (Ed.). *International encyclopedia of public policy and administration*. Boulder: Westview Press, 1998.

WRIGHT, D. S.; STENBERG, C. W. Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management. In: HILDRET, W. B. et al. *Handbook of Public Administration*. 3. ed. Abingdon: CRC Press, 2006. p. 407-480. Disponível em: <<https://bit.ly/2wfUX4M>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

WRIGHT, D. S.; STENBERG, C. W.; CHO, C. L. American federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management. *Public Administration Review*, Hoboken, p. 1-33, 2009.

Resumo

Gestão intergovernamental: evolução, abordagens teóricas e perspectivas analíticas

Este trabalho apresenta um balanço da literatura de gestão intergovernamental (IGM) com suas bases teóricas e principais concepções analíticas. Destacam-se as possibilidades teóricas e analíticas deste conceito, sua gênese e evolução, assim como os avanços, vicissitudes e desafios dos estudos de IGM. Discute-se a relação entre IGM e as abordagens do federalismo e relações intergovernamentais (RIGs), observando as diferenças e paralelos entre os conceitos. Ao sistematizar a literatura existente, essa revisão propõe uma conceituação mínima de gestão intergovernamental capaz de compendiar os principais autores do campo. Partindo dessa definição, sugere-se uma organização do debate ao redor de três perspectivas analíticas: (1) barganha e negociação federativa, (2) redes e (3) estudos de coordenação. Dessa forma, contribui-se com a literatura ao sistematizar uma abordagem teórica ainda pouco utilizada nos estudos de ciência política e administração pública no Brasil.

Palavras chave: Federalismo; Gestão Intergovernamental; Relações Intergovernamentais; Redes Interorganizacionais; Gestão Pública Colaborativa.

Abstract

Intergovernmental Management: evolution, theoretical frameworks and analytic perspectives

This study reviews the literature on intergovernmental management (IGM) with its theoretical bases and main analytical concepts. Theoretical and analytical possibilities of this concept, genesis and evolution are highlighted, as well as the advancement, varieties and challenges of IGM studies. It discusses the relationship between IGM and the approaches of federalism and intergovernmental relations (IGRs), comparing the differences and parallels between concepts. By systematizing the existing literature, this review proposes a basic conceptualization of intergovernmental management capable of summarizing the main authors of the field. Based on this definition, a specific discussion organization around three analytical perspectives is suggested: (1) federative bargaining and negotiation, (2) networks and (3) coordination studies. Thus, it contributes to the literature by systematizing a theoretical approach that is still barely used in studies on political science and public administration in Brazil.

Keywords: Federalism; Intergovernmental Management; Intergovernmental Relations; Interorganizational Networks; Cooperative Public Management.

Résumé

Gestion Intergouvernementale: évolutions, approches théoriques et perspectives analytiques

Ce travail présente un équilibre entre la littérature de gestion intergouvernementale (IGM), ses bases théoriques et ses principales conceptions analytiques. Les possibilités théoriques et analytiques de ce concept, sa genèse et son évolution, ainsi que les avancées, les vicissitudes et les défis des études IGM se distinguent. Il discute de la relation entre IGM et les approches du fédéralisme et des relations intergouvernementales (RIG), en notant les différences et les parallèles entre les concepts. En systématisant la littérature existante, cette revue propose une conception minimale de la gestion

intergouvernementale capable de résumer les principaux auteurs du domaine. De cette définition, il est suggéré une organisation du débat autour de trois perspectives analytiques: (1) de négociation fédérale et la négociation, (2) la mise en réseau et (3) des études de coordination. Ainsi, il contribue à la littérature en systématisant une approche théorique encore peu utilisée dans les études de science politique et d'administration publique au Brésil.

Mots-clés: Fédéralisme ; Gestion Intergouvernementale ; Relations Intergouvernementales ; Réseaux Interorganisationnels ; Gestion Publique Collaborative.

