

Criação, Difusão e Aprendizados dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas: Os Caminhos Heterogêneos do SNRH, SUAS e SUSP

Nogueira da Silva, André Luis; Ianni Segatto, Catarina; Luiz Abrucio, Fernando; Santana Machado, Gabriel
Criação, Difusão e Aprendizados dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas: Os Caminhos Heterogêneos do
SNRH, SUAS e SUSP

Administração Pública e Gestão Social, vol. 15, núm. 1, 2023
Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351574088010>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

Criação, Difusão e Aprendizados dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas: Os Caminhos Heterogêneos do SNRH, SUAS e SUSP

Creation, diffusion and learning of national public policy systems: the heterogeneous paths of the SNRH, SUAS and SUSP

Creación, difusión y aprendizaje de los sistemas nacionales de políticas públicas: los caminos heterogéneos del SNRH, SUAS y SUSP

André Luis Nogueira da Silva
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
(IBGE), Brasil
andre.n.silva@ibge.gov.br

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351574088010>

Catarina Ianni Segatto
Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da
Sociedade da Informação (Cetic.br), Brasil
catarina.segatto@gmail.com

Fernando Luiz Abrucio
Professor da EAESP/FGV, Brasil
Fernando.abrucio@fgv.br

Gabriel Santana Machado
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV), Brasil
gabriel.santana.machado@alumni.usp.br

Recepción: 21 Marzo 2022
Aprobación: 31 Agosto 2022
Publicación: 20 Enero 2023

RESUMO:

Objetivo da pesquisa: Analisar o contexto em que o formato sistêmico foi adotado pelo desenho institucional da assistência social, recursos hídricos e segurança pública no Brasil, comparando-os em termos de fatores explicativos, estrutura de governança e tipos de aprendizados.

Enquadramento teórico: A pesquisa utilizada o quadro teórico-analítico do Policy learning, para o qual as mudanças em políticas públicas resultam de processos de aprendizado em seus diferentes níveis.

Metodologia: Trata-se de um estudo histórico-comparado, que faz análise de conteúdo de informações coletadas por meio de entrevistas semiestruturadas com especialistas, gestores e ex-gestores, documentos normativos e bibliografia especializada.

Resultados: O estudo conclui que distintas origens e estruturas apontam para diferentes significados de “sistema nacional” enquanto desenho institucional das políticas públicas no Brasil. Do ponto de vista do aprendizado, os desafios de cada política no momento da adoção do desenho sistêmico, suas especificidades, o legado das políticas prévias e as crenças dos atores que atuam no setor são elementos que influenciam as mudanças pelas quais passaram os desenhos institucionais e o tipo de aprendizado que eles experimentaram.

Originalidade: A pesquisa inova ao realizar uma análise histórico-comparada de três sistemas de políticas públicas, o que permite a identificação de similaridades e diferenças entre eles bem como identifica diferentes noções e motivações para sua adoção. Não há na literatura esse tipo de trabalho, o que acabava por dificultar a sustentação empírica para a conceituação da noção de sistema nacional de políticas públicas no país.

Contribuições teóricas e práticas: O trabalho demonstra a viabilidade e as vantagens da análise comparada entre políticas públicas, que do ponto de vista teórico permite refinar conceitos a partir da identificação de padrões e do ponto de vista prático pode produzir subsídios para o aperfeiçoamento ou mesmo a formulação de sistemas nacionais de políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Sistemas nacionais de políticas públicas, Aprendizado em políticas públicas, Recursos Hídricos, Assistência Social, Segurança Pública.

ABSTRACT:

Research objective: To analyze the context in which the systemic format was adopted by the institutional design of social assistance, water resources and public insurance in Brazil, comparing them in terms of explanatory factors, governance structure and types of learning.

Theoretical framework: The research used the theoretical-analytical framework of Policy learning, which considers that changes in public policies can also come from learning processes, at their different levels.

Methodology: It is a historical-comparative study, which analyzes the content of information collected through semi-structured interviews with specialists, managers and former managers, normative documents and specialized bibliography.

Results: The study concluded that different origins and structures lead to different meanings of "national system" in terms of institutional design of public policies in Brazil. From the point of view of the learning, the challenges of each policy at the moment of the adoption of the systemic design, its specificities, or the legacy of previous policies and the beliefs of the actors working in the sector are elements that influence the changes that institutional designs have undergone and the type of learning they have experienced.

Originality: The research innovates by carrying out a historical-comparative analysis of three public policy systems, which allows the identification of similarities and differences between them, as well as identifying different notions and motivations for their adoption. There is no such type of work in the literature, which ended up hindering the empirical support for the conceptualization of the notion of a national system of public policies in the country.

Theoretical and practical contributions: The work demonstrates the feasibility and advantages of comparative analysis between public policies, which from a theoretical point of view allows refining concepts from the identification of patterns and from a practical point of view can produce subsidies for the improvement or even the formulation of national public policy systems.

KEYWORDS: National public policy systems, Learning in public policies, Water resources, Social assistance, Public security.

RESUMEN:

Objetivo de la investigación: Analizar el contexto en que el formato sistémico fue adoptado por el diseño institucional de la asistencia social, los recursos hídricos y la seguridad pública en Brasil, comparándolos en términos de factores explicativos, estructura de gobernanza y tipos de aprendizaje.

Marco teórico: La investigación utiliza el marco teórico-analítico de Policy learning, que considera que los cambios en las políticas públicas también pueden resultar de procesos de aprendizaje, en diferentes niveles.

Metodología: Se trata de un estudio histórico-comparativo, que analiza el contenido de la información recolectada a través de entrevistas semiestructuradas a especialistas, directivos y exdirectivos, documentos normativos y bibliografía especializada.

Resultados: El estudio concluye que diferentes orígenes y estructuras apuntan a diferentes significados de "sistema nacional" como diseño institucional de políticas públicas en Brasil. Desde el punto de vista del aprendizaje, los desafíos de cada política al momento de adoptar el diseño sistémico, sus especificidades, el legado de políticas anteriores y las creencias de los actores que trabajan en el sector son elementos que inciden en los cambios de los diseños institucionales y el tipo de aprendizaje que experimentaron.

Originalidad: La investigación innova al realizar un análisis histórico-comparativo de tres sistemas de políticas públicas, lo que permite identificar similitudes y diferencias entre ellos, así como identificar diferentes nociones y motivaciones para su adopción. No existe tal tipo de trabajo en la literatura, lo que terminó dificultando el sustento empírico para la conceptualización de la noción de sistema nacional de políticas públicas en el país.

Aportes teóricos y prácticos: El trabajo demuestra la factibilidad y ventajas del análisis comparativo entre políticas públicas, que desde un punto de vista teórico permite refinar conceptos a partir de la identificación de patrones y desde un punto de vista práctico puede producir subsidios para la mejora o la formulación de sistemas nacionales de políticas públicas.

PALABRAS CLAVE: Sistemas de políticas públicas nacionales, Aprendizaje en políticas públicas, Recursos hídricos, Asistencia social, Seguridad Pública.

1 INTRODUÇÃO

A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1990 representou não só um ponto de inflexão em termos de universalização dos serviços de saúde no Brasil, como também inaugurou um desenho de política pública que foi disseminado para outros setores. Muito embora o termo "sistema" já figurasse no desenho da política nacional de meio ambiente desde o Regime Militar (Lei n. 6.938, 1981), sua conotação semântica atrelada à

ideia de coordenação federativa e governança democrática deriva da criação do SUS (Franzese, 2010; Lotta, Gonçalves, & Bitelman, 2014).

O novo desenho institucional da saúde, cuja construção foi iniciada na década de 1980 e consolidada pela Constituição Federal de 1988, tinha como premissa principal a combinação da universalização e descentralização a partir de uma estrutura hierárquica com comando único do Ministério da Saúde. Ao longo das décadas seguintes a construção do SUS estruturou uma governança que passou a incluir a participação dos três níveis de governo e de diferentes atores sociais. Essa inovação em termos de estrutura de governança é dimensão central do SUS e esteve no cerne de inúmeras mudanças que experimentou desde as primeiras regulamentações. Tanto a aprovação da Constituição Federal de 1988 como essas mudanças foram decorrentes da proposição, debate e negociação com os diferentes atores sociais e políticos (Falleti, 2010; Dowbor, 2009; Weyland, 1995). Apesar da complexidade desse desenho – que comporta desde Comissões Intergestores Tripartites e Bipartites, Colegiados Regionais e Conselhos Gestores nos três níveis de governo –, é inegável que o SUS foi capaz de expandir e qualificar a oferta de serviços de saúde pública pelo país (Santos, 2018).

Após o SUS, foram criados o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNRH), em 1997; o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005; o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005; o Sistema Nacional de Cultura (SNC), em 2010; e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), em 2018. Além disso, está em discussão a construção do Sistema Nacional de Educação, que ainda carece de regulamentação. Trata-se de setores de políticas públicas em que a perspectiva sistêmica foi adotada em seus desenhos institucionais nacionais, ainda que tenham distintas trajetórias institucionais e configurações em termos de mecanismos de coordenação, poder dos governos subnacionais e participação social.

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

No geral, os sistemas de políticas públicas seriam compostos por cinco dimensões principais: estabelecimento de parâmetros e diretrizes nacionais, mecanismos de redistribuição de recursos, arenas deliberativas de participação social, fóruns federativos e sistemas de avaliação e monitoramento (Bichir, Simoni, & Pereira, 2020; Franzese, 2010; Franzese & Abrucio, 2013). Como resultado da sua adoção, teria havido o fortalecimento da coordenação e da cooperação federativa, a expansão da oferta de serviços, a redução de desigualdades regionais e a construção de capacidades estatais subnacionais (Arretche, 2012; Bichir et al., 2020; Franzese, 2010; Franzese & Abrucio, 2013; Grin & Abrucio, 2019; Jaccoud, 2020).

A partir das abordagens que discutem as mudanças em políticas públicas, este artigo analisa o contexto em que o formato sistêmico foi adotado nas políticas de assistência social, recursos hídricos e segurança pública no Brasil, comparando-os em termos de fatores explicativos, estrutura de governança e tipos de aprendizado. A escolha pelos três setores se deu pelo distanciamento temporal de suas origens, pela diversidade temática e pelos distintos papéis que os entes subnacionais assumem em seus desenhos. Trata-se de um estudo qualitativo e comparado, que se utiliza de informações coletadas por meio de entrevistas, documentos normativos e bibliografia especializada.

A ideia de que os governos aprendem não é nova no campo de estudos de políticas públicas (Deutsh, 1966; Hecló, 1974). Bennett e Howlett (1992) fazem um levantamento dessa literatura, cuja premissa basilar é a de que o processo decisório governamental envolve não só elementos relacionados ao conflito e ao poder. Em seu estudo, os autores identificam três camadas (ou tipos) em que pode ocorrer o aprendizado:

aprendizado governamental, lições sobre o desenho e aprendizado social. Cada um desses tipos implica distinções relacionadas a quem aprende, o que se aprende e quais efeitos do aprendizado. Estudos mais recentes passaram a considerar o aprendizado em políticas públicas como um quadro analítico capaz de explicar o processo de políticas públicas (Dunlop & Radaelli, 2017, 2018).

O artigo mostra que a difusão de desenhos nacionais sistêmicos deriva de um processo de aprendizado institucional. Além disso, diferentes tipos de aprendizado e fatores explicam a adoção e implementação do formato sistêmico nas políticas de assistência social, recursos hídricos e segurança pública. Características específicas de cada política estão no cerne das mudanças em sua estrutura de governança. Dentre elas estão: a trajetória das políticas, a mobilização (ou não) de atores do campo e a existência de ideias comuns entre eles (consensos).

Além desta introdução, este artigo possui mais cinco partes. Na primeira seção, o debate teórico sobre aprendizado em políticas públicas (*policy learning*) é sistematizado. Na segunda, é apresentada a metodologia utilizada para a análise comparativa das três políticas estudadas. Na terceira, a trajetória do SNRH, SUAS e SUSP são descritas, enfatizando os processos que lhes deram origem e suas estruturas de governança. Na quarta seção, há uma síntese dos principais elementos relacionados à construção dos três sistemas, comparando-os a partir dos diferentes tipos de aprendizado. Por fim, as considerações finais são apresentadas.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A discussão de que as políticas públicas são influenciadas por processos de aprendizado não é recente. Karl Deutsh, ainda na década de 1960, na obra *The Nerves of Government* (1966), aponta que os governos produzem informações e *feedbacks* sobre as políticas, que, por sua vez, influenciam mudanças nas ações estatais. Ou seja, as mudanças nas políticas envolvem necessariamente algum grau de aprendizado.

Hugh Hecló (1974) se deteve de maneira mais acurada sobre o impacto do aprendizado nas políticas públicas, a partir da percepção de que as ideias e o conhecimento influenciam o processo decisório governamental. Em estudo comparado sobre as políticas sociais da Suécia e do Reino Unido, especificamente de seguro-desemprego e de aposentadorias, o autor concluiu que as variações no desempenho das políticas sociais entre os dois países decorreram de diferenças no processo de aprendizado social coletivo (*social learning*) dos governos. Os processos de aprendizagem são importantes porque os governos constroem, assimilam e organizam o conhecimento com vistas a mitigar as incertezas do processo decisório. Assim, as políticas não são influenciadas apenas por relações de conflito e poder, mas também pela incerteza que leva a um processo de aprendizado, moldado por indivíduos, pelas organizações, pela interação entre eles e pelo legado prévio das políticas.

Neste mesmo texto, Hecló também chama atenção para a importância dos grupos sociais e de atores chave (*policy middlemen*) nas mudanças das políticas públicas, na medida em que articulam informações, ideias e posicionamentos e “levam” as mudanças do ambiente socioeconômico para “dentro” do Estado. Portanto, quem aprende são esses atores, pois fazem a ponte entre o ambiente externo e o governo. Após este trabalho, vários estudiosos mobilizaram o conceito de aprendizado para compreender as políticas públicas (Etheredge, 1981; Hall, 1988; Sabatier, 1988; Rose, 1991). Eles reafirmaram que as políticas públicas não são apenas o reflexo do conflito social, tal qual defendem as teorias marxista, corporativista, elitista e pluralista, mas também de outros fatores, como é o caso do aprendizado.

Assim como Hecló, os demais autores também dão centralidade às ideias e aos atores no processo de aprendizagem, como os burocratas (Etheredge, 1981) e as coalizões de defesa. Essas coalizões são compostas por atores estatais e não estatais, que formam uma rede de políticas públicas (*policy network*) e produzem e disseminam ideias sobre políticas públicas (*policy ideas*) (Sabatier, 1988). Hall (1988) aponta que tanto os meios quanto os fins da política pública podem passar por processos de aprendizado, o que pode ocorrer a partir de mudanças nos instrumentos existentes decorrentes de experiências passadas, no uso de vários

instrumentos e na hierarquia de objetivos da própria política pública. Diferentemente de Hall (1988), para Rose (1991) esses especialistas fazem parte de comunidades epistêmicas e são consultados pela burocracia de alto escalão, exercendo um papel central na “extração de lições” (*lesson-drawing*).

Num dos estudos mais influentes sobre este tema, Bennett e Howlett (1992) ^[i] fazem uma revisão dessa literatura e propõem um quadro analítico que congrega as diferentes visões do conceito. Partindo delas, os autores identificam três componentes centrais do processo de aprendizado em políticas públicas: quem aprende; o que se aprende; e quais os efeitos decorrentes do aprendizado nas políticas públicas. Eles concluem que o conceito de *policy learning* é sobreteorizado e subaplicado, o que deriva de problemas teóricos e conceituais. Os autores definem a aprendizagem como um fenômeno complexo e com múltiplas camadas, que afeta o processo decisório em organizações. Apontam, ademais, que os avanços nos estudos sobre o tema dependem da mobilização de um conceito claro.

Com base nisso, os autores subdividem a aprendizagem em três camadas (ou tipos) em que pode ocorrer o aprendizado: aprendizado governamental, lições sobre o desenho e aprendizado social. Cada um desses tipos implica em distinções relacionadas a quem aprende, o que se aprende e quais efeitos do aprendizado. Por isso, defendem uma “[...] reconception of the three concepts of government learning, lesson-drawing and social learning to more accurately describe this complex process of collective puzzlement which is public policy-making” (Bennett & Howlett, 1992, p. 289). O Quadro abaixo sintetiza a tipologia proposta pelos autores.

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

Tipo de aprendizado	Quem aprende?	O que se aprende?	Qual efeito?
Aprendizado governamental	Funcionários públicos	Aspectos processuais	Mudança organizacional
Lições do desenho	Rede de políticas públicas	Instrumentos	Mudança em programas
Aprendizado social	Comunidades de políticas públicas	Ideias	Mudanças de paradigmas

Fonte: Bennett e Howlett (1992). Tradução nossa.

No caso do aprendizado governamental, o “receptor” do aprendizado é a burocracia, que aprende questões relativas ao processo de implementação de políticas, tendo como efeito dele uma mudança organizacional. Já as lições sobre o desenho são aprendidas pela rede de políticas públicas, que formula novos instrumentos, produzindo mudanças no conteúdo ou nos instrumentos das políticas ou programas. O aprendizado social, por sua vez, ocorre no âmbito da comunidade de uma política pública quando se originam novas ideias capazes de substituir certas crenças e produzir mudanças em paradigmas sobre políticas públicas específicas.

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

O crescimento do uso do conceito de aprendizado nos estudos sobre o processo decisório em políticas públicas tem suscitado inúmeras reflexões teórico-metodológicas relacionadas, sobretudo, à constituição de um quadro analítico próprio – tal como proposto por Bennett e Howlett (1992). As recentes publicações de Dunlop e Radaelli (2017, 2018) e Moyson, Scholten e Weible (2017) são exemplos do esforço teórico e empírico no desenvolvimento e na inserção do *policy learning* enquanto relevante quadro analítico para os estudos sobre o processo de políticas públicas.

Para a explicação da lógica causal presente no quadro analítico do *policy learning*, Dunlop e Radaelli (2017) distinguem o aprendizado em três níveis, que exigem também distintas maneiras de análise: 1) macro-micro, que trata do aprendizado dos indivíduos; 2) micro-micro, que abarca o aprendizado no interior das organizações; e 3) micro-macro, que envolve o aprendizado que ocorre em termos de ideias e valores que permeiam a sociedade. Mesma perspectiva tridimensional é proposta por Moyson et al. (2017), ao classificar os estudos do *policy learning* nos níveis Micro, Meso e Macro.

O debate teórico sobre *aprendizado* tem um grande potencial explicativo para compreender as políticas públicas, mais especialmente, os processos de mudança, seus desenhos e resultados. Assim, pretende-se utilizar esse referencial como lente analítica para o entendimento da criação e institucionalização dos sistemas nacionais de políticas públicas no Brasil.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de um estudo histórico-comparado da adoção do desenho sistêmico por três políticas setoriais (variável dependente). Os três sistemas – SNRH, SUAS e SUSP – analisados foram escolhidos, pois seus desenhos incluem as dimensões elencadas pela literatura como características centrais dos sistemas de políticas públicas. São elas: normatização nacional, redistribuição de recursos, sistemas de informações e avaliações, fóruns intergovernamentais e instituições participativas (Bichir, Simoni & Pereira, 2020; Franzese, 2010; Franzese & Abrucio, 2013). Além disso, esses três sistemas foram criados em momentos distintos no tempo, sendo o SNRH o primeiro deles, o SUAS, o segundo e o SUSP, o terceiro, ainda não completamente implementado.

Os três sistemas foram analisados de maneira qualitativa a partir de uma sistematização da produção bibliográfica já existente sobre o tema, de documentos, principalmente a normatização nacional dos três sistemas, e de entrevistas semiestruturadas com 12 atores-chave na construção dos três sistemas, gestores, ex-gestores e especialistas, sendo três ligados ao SNRH, cinco ao SUAS e quatro do SUSP, realizadas nos meses de junho e julho de 2021. Os entrevistados foram escolhidos por sua relevância na concepção, mudanças e gestão dos sistemas. As entrevistas foram gravadas a partir do consentimento dos entrevistados, seguindo as diretrizes de privacidade e proteção de dados pessoais, de modo que seus dados foram mantidos em confidencialidade.

A sistematização da produção bibliográfica e a análise documental foram utilizadas como fonte para as análises, servindo não só para confrontação com as falas e percepções dos entrevistados, mas também para entendimento dos contextos de construção de cada sistema. Foi feita análise de documentos normativos que estruturam o desenho das três políticas, o que permitiu caracterizar e comparar suas estruturas de governança. Os conteúdos das três fontes (normativos, entrevistas e bibliografia) foram organizados e estruturados de modo a permitir a compreensão: 1) do significado que o sistema assumiu em cada setor; 2) dos componentes do sistema; 3) dos tipos de aprendizado que eles experimentaram; e 4) dos fatores explicativos para o seu surgimento.

O estudo assume a premissa de que a comparação entre casos permite identificar condições similares e variantes, necessárias e suficientes para estabelecer inferências causais (Perissinoto, 2012). Esta estratégia de pesquisa permite, ademais, que o pesquisador encontre padrões explicativos, que considerem os contextos e que sejam capazes de transcender um único caso (Bohn, 2005).

Nesta linha, a análise histórica da constituição dos desenhos sistêmicos é essencial, pois apenas a consideração do contexto dos eventos e a sequência em que eles ocorrem é que permitem a explicação do fenômeno estudado (Tilly, 1984). A comparação dos três casos (SNRH, SUAS e SUSP) expõe as diferenças e similaridades entre eles, contribuindo para que se proceda a generalizações historicamente embasadas e contextualmente delimitadas (Tilly, 1984).

4. O SURGIMENTO DO SNRH, SUAS E SUSP: AS DISTINTAS PROPOSTAS PARA IMPLANTAÇÃO DOS SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 “Integrando” territorialidades criadas pela natureza: a origem do SNRH

Assim como o SUS, o SNRH também foi previsto na Constituição Federal de 1988. No entanto, a sua regulamentação apenas ocorreu nove anos depois, com a lei nº 9.433 de 1997. A trajetória dessa política foi influenciada por uma forte descentralização nos estados, que constituíram seus sistemas próprios e algumas ações de coordenação, como o acordo, em 1976, entre o governo do Estado de São Paulo e o Ministério de Minas e Energia, que previa ações conjuntas em torno de duas bacias que cortavam o território paulista (Abrucio & Oliveira, 2017). É importante apontar que os sistemas estaduais, criados a partir de legislações específicas, como São Paulo (1991), Ceará (1992), Distrito Federal (1993), Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina (1994), Sergipe e Bahia (1995), e Rio Grande do Norte e Paraíba (1996), inspiraram em alguma medida diversas previsões do sistema nacional, criado em 1997 (Abrucio & Oliveira, 2017).

A inserção do SNRH no texto constitucional ocorreu em um contexto internacional marcado por um amplo debate acerca da importância da gestão dos recursos hídricos e do fortalecimento de uma gestão integrada. O debate guardava o consenso de que os múltiplos usos desse recurso, como alimentação, limpeza, produção industrial, agrícola, mobilidade e produção de energia, e a sua influência em diversas esferas da vida demandam a integração de atores estatais e não estatais e esferas governamentais na sua gestão. Segundo um dos entrevistados, a constituição de um sistema objetivava evitar o que é conceituado por Hardin (1968) como a “tragédia dos comuns”, segundo a qual os bens comuns, nesse caso, a água, tenderiam a se esgotar tendo em vista a tendência de seu uso compartilhado e irrestrito. A concepção inicial de um desenho sistêmico tinha como premissa, portanto, ampliar a participação de diferentes atores no processo decisório. Segundo um dos entrevistados, trata-se de “uma política que se propõe a ser integrada, descentralizada e participativa”.

Outro ponto central para a adoção de um modelo sistêmico refere-se às próprias características hidrográficas, já que rios e bacias se conectam a despeito de divisões político-administrativas. Assim, a constituição do SNRH visava dar maior organicidade à gestão dos recursos hídricos a partir das considerações acerca de suas especificidades naturais, assim como da complexidade dos fatores sociais e políticos que os permeiam (Abers & Keck, 2004; Abers & Jorge, 2005). Segundo uma entrevistada:

Você precisa não somente lidar com a interação entre os usos na bacia, mas entre as bacias, e a partir disso que a necessidade de ter mecanismos de integração territorial se torna necessária. A ideia de que está tudo interconectado e que há um aspecto territorial e uma necessidade de haver uma coordenação entre como a água é usada localmente e as necessidades maiores, pela natureza da água fluir.

No âmbito do SNRH, as funções executivas e de gestão dos recursos hídricos ficam a cargo dos estados e da União, a depender da dominialidade da bacia hidrográfica. As bacias cujos domínios são da União ficam sob sua responsabilidade, mas isso varia, já que há casos em que os estados também participam da gestão das bacias de domínio da União, como no Ceará. A trajetória descentralizada influenciou fortemente o SNRH prevendo uma centralidade dos estados, que estruturam os seus sistemas e têm funções executivas expressas pelo seu conjunto de instrumentos: os planos estaduais de recursos hídricos, a outorga do direito de uso e a cobrança do uso da água (Abrucio & Oliveira, 2017).

Outra característica importante do SNRH foi a combinação de arenas deliberativas de participação social e fóruns federativos na estrutura do Comitê de Bacias, responsáveis por tratar da gestão dos recursos hídricos de determinada delimitação geográfica. Como mencionado, as bacias hidrográficas são formações naturais que não atendem a limites político-administrativos, dessa forma, o Comitê de Bacias se constitui a partir das delimitações geográficas da respectiva bacia.^[ii] Segundo um dos entrevistados, o comitê de bacia “não é governo, mas também é governo, mas ele não é só sociedade, embora também o seja, e tampouco é usuário, ele é

um conjunto, é um ser diferente que não pode ser visto por pedaços, ele tem que ser visto no seu todo”. Assim, os comitês congregam representantes de diversos setores da sociedade, como os relacionados à agricultura, indústria, comércio, e os próprios usuários.

Segundo os entrevistados, o modelo brasileiro foi inspirado na experiência francesa, prevendo a Agência Nacional de Águas (ANA) como seu braço executivo, sendo responsável pela “definição dos valores de cobrança, bem como seus critérios, além de participar da elaboração do próprio plano de recursos hídricos, apoiando técnica e administrativamente o processo decisório e executando os projetos aprovados” (Abrucio & Oliveira, 2017, p. 165).

É importante apontar que, a despeito de seu caráter descentralizado, não foi prevista uma atuação central dos municípios nessa política. A participação dos governos municipais se restringe às questões relacionadas ao uso e ocupação do solo e à integração local da política de saneamento básico e integram os comitês de bacias. Apesar disso, eles também integram os Comitês de Bacias e são responsáveis pela gestão do uso e ocupação do solo, que, por sua vez, está em estreita relação com a gestão da política. . Em suma, a ideia de descentralização que demarca o setor está relacionada ao lugar central dos governos estaduais na gestão da política de recursos hídricos.

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

Segundo um dos entrevistados, um dos grandes desafios do sistema está na dimensão da “integração” – a mesma que estava por trás de sua criação na década de 1990 –, pois ainda há muita dificuldade para que os entes federados atuem conjuntamente em torno da gestão dos recursos hídricos e dialoguem bem com o governo federal. Em uma perspectiva mais abrangente, uma entrevistada destaca que o SNRH “é um sistema bastante fraco em termos sistêmicos”, embora seja muito importante para o campo, antes mesmo da sua previsão constitucional.

4.2 Um caso de mimetismo institucional: a constituição do SUAS

Historicamente, a assistência social no Brasil foi marcada por seu caráter assistencialista, de caridade, benemerência, filantropia e de “primeiro-damismo”, destituída de uma concepção de direito. No decorrer desta trajetória, destacam-se ações sociais pontuais, realizadas por entidades filantrópicas e pela igreja, que se direcionavam aos pobres e excluídos socialmente. Permeando as relações que marcam essa realidade da assistência social destacam-se ainda o clientelismo e as relações personalistas, com atores políticos utilizando-se da pobreza como gatilho eleitoral. A partir da transição para o regime democrático na década de 1980, emergiu no país um movimento formado pelos trabalhadores e trabalhadoras da antiga Legião Brasileira de Assistência (LBA), das universidades, de militantes e de outros segmentos sociais que possuíam uma outra concepção do que deveria ser a assistência social no Brasil, dando fôlego desta forma, para que a assistência fosse introduzida na Constituição Federal em 1988 como um direito, mais especificamente como um dos tripés da seguridade social, junto com a saúde e com a previdência social.

Cinco anos após a promulgação da Constituição, instituiu-se a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) por meio da Lei n. 8.742 (1993), regulamentando a política de assistência social no Brasil a partir de definições e atribuições dos três níveis de governo. Ainda emergiu da LOAS a necessidade dos entes subnacionais constituírem seus conselhos, planos e fundos de assistência social – uma clara replicação da estrutura do SUS. Os conselhos garantiriam a participação social no âmbito da política, os planos definiriam os seus parâmetros e rumos, e os fundos seriam os instrumentos de transferência e gestão dos recursos da política.

Os avanços da década de 1990 foram importantes, mas as principais estruturações da política se deram na década seguinte, com a mudança de gestão no âmbito do governo federal. As ideias acerca da criação de um sistema para a assistência são do ano de 2003, mas foi somente em 2004, a partir da primeira Conferência Nacional da Assistência Social, que o desenho sistêmico começou a tomar forma mais robusta no setor, quando diversos representantes sociais, trabalhadores e trabalhadoras da assistência, gestores e conselhos subnacionais, usuários, acadêmicos, dentre outros, discutiram a implementação da política prevista na LOAS e dos princípios e direitos da própria Constituição de 1988 (Sátyro & Cunha, 2014). Conforme destaca um dos entrevistados:

Com o governo Lula, nós tivemos a primeira Conferência Nacional de Assistência Social para discutir a assistência social do Brasil, coordenada na época ainda, a ministra era a Benedita da Silva, quando se criou o Ministério da Assistência Social [...], e aí naquela conferência nacional é que começa a se deliberar como nós deveríamos implementar o que estava posto na Lei Orgânica de Assistência Social. [...] a Lei Orgânica já trazia todo o desenho de como deveria ser, só que ela não se consolidava, porque nós não tínhamos essa política nacional, e aí quando a gente discute essa política nacional, traz o traçado dessa política nacional com essa discussão de trabalhadores e trabalhadoras da assistência, gestores e gestoras da assistência, dos movimentos sociais, dos usuários desses serviços, dos estudiosos da academia, que participaram juntos, e os conselhos tinham essa participação mais efetiva.

Assim, formularam uma concepção acerca do desenho da política de assistência social, expressa segundo um dos entrevistados pelo seguinte entendimento: “nós traçamos as linhas bases para a política nacional, e aí se constrói a política nacional e se entende que essa política nacional ela de fato só tem como se consolidar se a exemplo do que aconteceu no SUS acontecesse na assistência social”. Para ele, “precisávamos, em um país continental como o nosso, ter um sistema, e um sistema que fosse único, respeitando as especificidades regionais, mas que ele tinha que ter uma matriz única de funcionamento, e que aí sim a gente pudesse colocar o que já tínhamos colocado lá no marco inicial”. Sobre isso, uma entrevistada apontou: “nós defendíamos um sistema único de assistência social porque entendemos que o sistema nacional tem mais potencial para produzir uma igualdade no acesso e capilaridade na cobertura”.

Havia, portanto, um consenso de que o SUS deveria ser a referência para construção do SUAS, considerando inclusive, segundo uma das entrevistadas, que “quem idealizou [o SUAS] eram pessoas que estavam na saúde, e que foram convidadas pelo governo Lula”. O então ministro da Assistência Social, Patrus Ananias, levou para a assistência os trabalhadores e trabalhadoras da saúde, que conheciam o SUS, com as suas respectivas estruturas e funcionamento, para que o modelo do sistema fosse replicado, guardadas as devidas especificidades, na construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Como resultado desse processo, ambos modelos são comparativamente muito semelhantes em termos de estrutura organizacional e de governança, cabendo destacar ainda a divisão da oferta por níveis de complexidade. Na saúde, os níveis de baixa, média e alta complexidade foram transpostos para a assistência social por meio dos níveis de proteção, que se dividem em básica e especial – que, por sua vez, se divide em média e alta complexidade – e tomam a família como unidade de referência.

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

Outro componente da estrutura de governança do SUAS é a figura dos Conselhos, que foram criados antes mesmo do sistema, sendo integrados a esse, e se estruturam no âmbito de todos os níveis de governo. A composição dos conselhos é feita a partir de dois segmentos: governo e não governo. Como representantes

do governo, há os próprios membros do governo e gestores e, como representantes que não são do governo, há as entidades de assistência social, que são consideradas o braço privado do SUAS, que inclusive prestam serviços ao sistema, e os próprios usuários. Quanto às suas funções, os conselhos são responsáveis por deliberar acerca da criação de novas políticas e por questões relacionadas ao seu financiamento, de modo que as ações dos governos devam ser precedidas pelas decisões do respectivo conselho. Comparativamente ao SUS, os conselhos do SUAS possuem um peso maior na estrutura de governança do sistema e uma relação diferente com as comissões intergestores. Segundo uma das entrevistadas:

O poder deliberativo não é da comissão intergestora, ela não tem poder deliberativo. Ela é espaço de negociação e pactuação, então só passa para frente o que for consensuado. [...]. O que é pactuado e acordado ali [na CIT] é objeto de deliberação posterior nos conselhos, aí o conselho é quem delibera. É como se a gente dissesse, ‘olha, nós estamos de acordo, é isso que nós queremos, vamos para frente’, aí é o conselho quem delibera.

Apesar do SUAS guardar características próprias da assistência social e dispor de elementos particulares do sistema, há clara inspiração no modelo do SUS. Este mimetismo do desenho institucional na adoção do formato sistêmico é acompanhado também pela semelhança dos desafios enfrentados pela assistência social em relação à saúde. O contexto era de necessidade de ampliação da coordenação nacional – entendida como essencial para a redução das desigualdades territoriais – e de expansão da oferta de serviços a partir da sua descentralização para os municípios. Contudo, é importante apontar que, na assistência, não há mecanismos de financiamento tão efetivos quanto na saúde, como a determinação de gastos mínimos pelos governos subnacionais. Além disso, os entrevistados apontam para a importância de gestores, ex-gestores e especialistas que transitaram da universidade para o governo e do governo federal para governos subnacionais. Esse processo contribuiu para construir e legitimar as premissas do SUAS entre profissionais e especialistas, o que reforça a importância das comunidades epistêmicas nesse caso (Margarites, 2020).

4.3 Assumindo responsabilidades por meio de um desenho sistêmico: normatizando a criação do SUSP

Dentre todos os sistemas nacionais de políticas públicas, o SUSP é o mais jovem, pelo menos em termos de normatização. Para a compreensão da sua construção, é importante entender como a segurança pública foi concebida institucionalmente. Enquanto política pública, a segurança está prevista na Constituição Federal de 1988 nos artigos 5º, 6º e 144º. Embora estes normativos tratem a segurança pública enquanto direito e enumerem os seus operadores, eles não a definem conceitualmente. Além disso, diferentemente de outras políticas, não há leis específicas que tratem de sua objetivação e implementação, o que, por sua vez, possui impactos sobre a forma como a política é implementada (Lima & Sinhoretto, 2010). Segundo um dos entrevistados, “na prática a segurança é regida numa perspectiva ainda da Constituição de 69, da Ditadura Militar, e sobre culturas organizacionais ainda pré-constitucionais”, culminando assim, segundo o mesmo entrevistado, em um contexto no qual se acaba trabalhando com as leis orgânicas de cada polícia, sem uma perspectiva completa e bem definida de segurança pública.

Diante de um contexto de fragmentação das ações por parte dos governos subnacionais e da descoordenação federativa, a constituição de um sistema de segurança pública era entendida como necessária por alguns atores do campo dessa política. Assim, em 2002, conforme relatam os entrevistados, os formuladores do programa de governo do Lula convidaram o Luiz Eduardo Soares, Roberto Aguiar e Benedito Mariano, figuras notórias do campo, para pensar a política de segurança pública, e, a partir disso, emergiu a ideia inicial do SUSP, que traz consigo, dentre outras coisas, uma perspectiva de reforma das polícias. No entanto, em 2003, quando teve início o governo Lula, a ideia do SUSP perdeu fôlego em virtude da prioridade dada à reforma do poder judiciário, à criação do Conselho Nacional de Justiça e à criação do Conselho Nacional do Ministério Público. Conforme relata um dos entrevistados:

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

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

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

O sistema, que se institucionalizou em 2018 por meio da lei nº 13.675, apesar de ter sofrido muitas modificações da sua concepção à sua modulação, se inspirou no SUS quanto ao seu desenho institucional sistêmico, sobretudo no que diz respeito à ênfase no papel de coordenação do governo federal. Nesse caso, a criação do SUSP representou, em termos normativos, o estabelecimento de uma responsabilidade para o governo federal no âmbito da política de segurança pública do país, que, convém destacar, não está prevista na Constituição de 1988. Diferentemente do SUS e do SUAS, que tinham por objetivo aperfeiçoar a coordenação interfederativa, no caso do SUSP, seu objetivo é de iniciar a institucionalização dessa coordenação.

Além disso, CITs e CIBs não foram previstas no desenho do SUSP. Outra diferença é que, considerando os desafios impostos pela própria natureza da política, a legislação do SUSP confere importante espaço para integração dos sistemas de informações com vistas a qualificar ações repressivas e de investigação criminal conjuntas (interestaduais e federais) no desenho institucional da segurança pública.

No SUSP, há conselhos, que contam com diversas representações, governamentais e não governamentais. A legislação estipula também a construção de planos, previstos para todos os níveis de governo, sendo uma condição para que estados e municípios recebam recursos do governo federal. Sobre a questão do financiamento da política, a partir da lei nº 13.756/2018, as receitas das loterias passaram a ser vinculadas ao Fundo Nacional de Segurança Pública e, por sua vez, aos fundos estaduais e municipais. No entanto, segundo um dos entrevistados, os estados estão recebendo recursos federais independentemente da existência de seus planos ou do seu registro junto ao Ministério da Justiça.

5 RESULTADOS

A mudança primordial com a criação do SNRH foi instrumental (seguindo a lógica das lições sobre o desenho, conforme a literatura), com o estabelecimento de um desenho institucional que incluísse diferentes atores, governamentais ou não, na mesma arena decisória (Comitês de Bacia). A lógica de constituição do formato sistêmico para o desenho da política de recursos hídricos está mais próxima de uma preocupação com a articulação de diferentes atores regionais e locais do que calcada em uma ideia de aperfeiçoamento da coordenação nacional no setor. Não significa que a coordenação nacional da política não tenha sido uma preocupação no processo de construção do SNRH – a criação da Agência Nacional de Águas, em 2000, mostra essa importância – mas este estudo aponta que a ideia de articulação entre atores regionais e locais foi o principal impulsionador da criação do sistema.

Já a adoção do SUAS carrega consigo aprendizados em suas três camadas: aprendizado governamental, lições do desenho e aprendizado social. Contém aprendizado social uma vez que significou uma mudança de paradigmas, materializando ideias que estavam legitimadas perante a comunidade da política de assistência social (especialistas, atores governamentais e profissionais do setor), como é o caso do entendimento da proteção social enquanto direito. Representa também lições para o desenho, principalmente, porque se valeu da experiência do sucesso de um outro setor (saúde), mimetizando suas estruturas – como é o caso da CIT, CIBs e Conselhos. Por fim, traz ainda aprendizado governamental, pois adotou mudanças organizacionais para sua implementação, como é o caso da vinculação de repasse de recursos aos governos subnacionais tendo como contrapartida a oferta de serviços – também mimetizando a experiência do SUS, mas com uma importante inovação vinculada à criação de um indicador de desempenho, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

O SUSP também surgiu sob inspiração do SUS, sendo originado muito mais por mobilização de alguns especialistas que atuam na segurança pública, tendo como prerrogativa a avocação por parte do governo federal de uma responsabilidade que não estava prevista no ordenamento constitucional: a coordenação nacional. Apesar disso, suas estruturas de governança guardam poucas similaridades com o SUS. As mudanças que ocorreram na segurança pública, ademais, parecem partir de um aprendizado governamental, em que as transformações se restringiram ao caráter organizacional e que ainda não conseguiram ser implementadas. A ideia de sistema como mecanismo de coordenação nacional surgiu como principal motivo para implantação deste novo desenho institucional para a segurança pública, porém a ausência de arenas interfederativas e o descumprimento dos preceitos normativos para o repasse de recursos aos governos subnacionais enfraquecem os possíveis avanços neste sentido. Além disso, as dificuldades para criação de uma comunidade epistêmica mais forte na segurança pública, alertada pelos entrevistados, também parecem dificultar a implementação do SUSP.

O Quadro abaixo apresenta uma sistematização das semelhantes e diferenças dos três sistemas de políticas públicas aqui analisados:

Quadro 2: Diferenças e semelhanças na construção de SNRH, SUAS e SUSP

Sistema	Significado de sistema	Componentes do sistema	Tipos de aprendizado	Fatores explicativos
SNRH	Promover maior integração entre atores, estatais e não estatais, em uma política altamente descentralizada	- Conselhos nacional e estaduais - Comitês de bacia - Planos nacional e estaduais e de bacia - Recursos destinados ao SNRH	- Lições sobre o desenho	- Trajetória anterior dos estados e de comitês de bacia - Experiências internacionais - Atuação de gestores, ex-gestores e especialistas do campo de recursos hídricos
SUAS	Ampliar a coordenação nacional e promover a expansão dos serviços pelos municípios	- Conselhos nacional, estaduais e municipais - CIT e CIBs - Transferências fundo a fundo - Planos nacional, estaduais e municipais	- Aprendizado governamental - Lições sobre o desenho - Aprendizado social	- Inspiração no SUS com atuação de gestores e ex-gestores da saúde - Atuação de gestores, ex-gestores e especialistas do campo da assistência social
SUSP	Promover a coordenação federativa, particularmente a coordenação nacional, não prevista pela CF/1988	- Conselhos nacional, estaduais e municipais - Transferências fundo a fundo - Planos nacional, estaduais e municipais	- Aprendizado governamental	- Atuação de gestores, ex-gestores e especialistas do campo de segurança pública

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças pelas quais passaram as políticas de assistência social, recursos hídricos e segurança pública, e que resultaram na constituição de seus sistemas nacionais, foram analisadas a partir do olhar do aprendizado. Esta lente analítica concebe as transformações nas políticas públicas não só como efeito de interesses e disputas de poder, mas também como influenciadas pela intersecção entre atores, ideias e trajetórias. Nesta perspectiva, o aprendizado é um importante componente do processo de políticas públicas (*policy process*) (Dunlop & Radaelli, 2017, 2018), podendo ser observado em diferentes camadas (Bennett & Howlett, 1992).

No caso do SNRH, as mudanças foram, principalmente, instrumentais, com aprendizados que produziram alterações no desenho da política (lições sobre o desenho). As criações dos Conselhos e Comitês de Bacias, com atores governamentais e não governamentais, tinham como objetivo promover maior articulação entre atores regionais e locais – ideia compartilhada entre os atores do setor. No SUSP, o aprendizado se restringiu ao governo federal, com sua criação sendo concebida e promovida pela burocracia que atuava no Ministério da Justiça. As mudanças ocorreram, essencialmente, na estrutura organizacional, embora os mecanismos e instrumentos criados ainda careçam de implementação. Por fim, o SUAS representou aprendizados em suas três dimensões. Ele consolidou uma mudança de paradigma com a legitimação entre a comunidade da política de que os serviços socioassistenciais deveriam assumir um caráter de direito e não de caridade ou filantropia – questão que estava prevista constitucionalmente, porém ainda não estava sendo observada. A formatação sistêmica também mimetizou o desenho do SUS, extraindo lições que foram possíveis devido a interação com atores que haviam atuado na saúde e que passaram a trabalhar na criação do SUAS e pela similaridade dos desafios (coordenação nacional e expansão de serviços). Ainda, mudanças organizacionais e processuais ocorreram, a partir da experiência do SUS, como é o caso da vinculação do repasse de recursos federais vinculados a oferta de serviços pelos municípios.

Em síntese, distintos processos de construção apontam para diferentes significados de “sistema nacional” enquanto desenho institucional das políticas públicas no Brasil. Do ponto de vista do aprendizado, os desafios de cada política no momento da adoção do desenho sistêmico, suas especificidades, suas trajetórias e as ideias dos atores que atuam no setor são elementos que influenciaram as mudanças pelas quais passaram os desenhos institucionais das três políticas e o tipo de aprendizado que eles experimentaram.

É fundamental que futuros estudos aprofundem a compreensão sobre a construção de outros sistemas nacionais de políticas públicas, como o da Cultura e o da Habitação de Interesse Social, permitindo identificar similaridades e diferenças aos sistemas analisados neste estudo. Outras lentes teóricas também podem ser mobilizadas para o entendimento do efeito de experiências e inovações subnacionais na implementação do desenho institucional sistêmico (a partir de processos de difusão de políticas públicas) e da participação e interação entre atores na formulação e implementação dos sistemas nacionais de políticas públicas (como redes de políticas públicas).

REFERÊNCIAS

- Abers, R., & Jorge, K. D. (2005). Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente & sociedade*, 8(1), 99-124. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/asoc/a/tyBzHpWRXpyXF6bzjC3hWh/abstract/?lang=pt>. Doi: 10.1590/S1414-753X2005000200006
- Abers, R., & Keck, M. (2004) Comitês de Bacia no Brasil. Uma Abordagem Política no Estudo da Participação Social. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, 6(1), 55-68. Recuperado de <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/104>. Doi: 10.22296/2317-1529.2004v6n1p55
- Abrucio, F. L., & Oliveira, V. E. (2017). Governança do Sistema Nacional de Recursos Hídricos: a visão dos atores. In L. L. Lima, & M. I. A. Rodrigues (Orgs.), *Campo de Publica em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas* (158-176). Rio Grande do Sul: UFRGS Editora.
- Abrucio, F. L., & Sydow, C. T. (2018) Federalismo e Governança Multinível em regiões Metropolitanas: o caso brasileiro. In J. M. B. Carneiro, & K. Frey. (Orgs.), *Governança Multinível e Desenvolvimento Sustentável* (1a. ed., pp. 47-67). São Paulo: Oficina Municipal.
- Arretche, M. T. S. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Bakır, C. (2017). Policy learning and policy change: learning from research citations. *Policy Sciences*, 50(4), 585-597. Doi: 10.1007/s11077-017-9299-8
- Bichir, R., Simoni, S., & Pereira, G. (2020). Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(102), 1-23. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/c87HNnL8R5YNM95RpBVP7tN/?format=pdf&lang=pt>. Doi: 10.1590/3510207/2020
- Bohn, S. (2005). Política comparada: um mapeamento do debate entrepropostas teóricas e metodologias de pesquisa alternativas. *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, (59), 61-80. Recuperado de: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/282>
- Borrás, S. (2011). Policy learning and organizational capacities in innovation policies. *Science and Public Policy*, 38(9), 725-734. Recuperado de <https://academic.oup.com/spp/article-abstract/38/9/725/1629337?redirectedFrom=PDF>. Doi: 10.3152/030234211X13070021633323
- Cardoso, J. C., & Jaccoud, L. (2005). Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In L. Jaccoud (Org), *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA.
- Cavalcante, P., & Ribeiro, B. B. (2012). O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46, 1459-1477. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/rap/a/bwPZgHkvMbPcWCcYcgKHtPb/abstract/?lang=pt>. Doi: 10.1590/S0034-76122012000600003
- Coleman, J. (1986). Micro foundations and macrosocial theory. In S. Lindenberg, J. S. Coleman, & S. Nowak (Eds.), *Approaches to social theory* (pp. 345–63). New York, NY: Russell Sage Foundation.

- Constituição Federal. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Deutsch, K. W. (1966). *The Nerves of Government*. New York, NY: The Free Press.
- Dowbor, M. (2009). Da inflexão pré-constitucional ao SUS municipalizado. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 78, 185-222. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/ln/a/kbvJGkQ7cd7zcgmvG5W9j5L/?lang=pt#:~:text=A%20inflex%C3%A3o%20pr%C3%A9%20constitucional%20no%20setor%20de%20sa%C3%BAde&text=A%20descri%C3%A7%C3%A3o%20revela%20que%2C%20diferentement e,os%20profissionais%20com%20vis%C3%A3o%20reformista>. Doi: 10.1590/S0102-64452009000300010
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2017). Learning in the bath-tub: The micro and macro dimensions of the causal relationship between learning and policy change. *Policy and Society*, 36(2), 304-319. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2017.1321232>. Doi: 10.1080/14494035.2017.1321232
- _____. (2018). Does policy learning meet the standards of an analytical framework of the policy process?. *Policy Studies Journal*, 46(S1), 48-68. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12250>. Doi: 10.1111/psj.12250
- Etheredge, L. S. (1981). Government learning: An overview. In S. L. Long (Ed.), *The Handbook of Political Behavior* (Vol. 2). New York: Pergamon.
- Faria, C. A. P. D. (2003). Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista brasileira de ciências sociais*, 18 (51), 21-30. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/KwfGqdCrDXgxRjDGgZPYjc/abstract/?lang=pt>. Doi: 10.1590/S0102-69092003000100004
- Franzese, C. (2010). *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas* (Tese de Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8219>
- Franzese, C.; Abrucio, F. L. (2013) Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos do sistema de saúde, de assistência social e de educação. In G. Hochman, & C. A. P. Faria (Orgs.), *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz.
- Freeman, R. (2006). Learning in Public Policy. In M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Orgs), *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York, NY: Oxford University Press.
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, (70), 93-126. Recuperado de <https://biat.unam.mx/hevila/RevistadelCLADReformaydemocracia/2018/no70/4.pdf>
- Grisotti, M., & Gelinski, C. R. O. G. (2010). Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil. *Revista Katálysis*, 13(2), 210-219. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/rk/a/NGTsYjMjBRZTg8XQzmXbYC/?lang=pt#:~:text=Destacam%2Dse%20aqui%20quatro%20vis%C3%B5es,de%20certa%20forma%2C%20culpabiliza%20os>. Doi: 10.1590/S1414-49802010000200008
- Hall, P. A. (1988). Policy paradigms, social learning and the state. International Political Science Association, Washington, D.C., Estados Unidos, XIV.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. *science*, 162(3859), 1243-1248. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/1724745>
- Heclo, Hugh. (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Jaccoud, L. (2020) Introdução. In: L. Jaccoud (Org). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA.
- Leandro, J. G., & Menicucci, T. M. G. (2018). Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). *Revista do Serviço Público*, 69(4), 811-848. Recuperado de <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/3155>. Doi: 10.21874/rsp.v69i4.3155

- Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. (1981). Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm.
- Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. (1993). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm.
- Lima, R. S., & Sinhoretto, J. (2010). Qualidade da democracia e polícias no Brasil. In R. S. Lima (Org.), *Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. São Paulo: Alameda Editorial.
- Lotta, G. S., Gonçalves, R., & Bitelman, M. F. (2014). A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19(64), 2-18. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/5817>. Doi: 10.12660/cgpc.v19n64.5817
- Margarites, G. C. (2020). A participação dos acadêmicos do Serviço Social no campo da política de assistência social: o caso da Lei Orgânica de Assistência Social. *Encontro Anual da Anpocs*, Virtual, 33°.
- Moyson, S., Scholten, P., & Weible, C. M. (2017). Policy learning and policy change: Theorizing their relations from different perspectives. *Policy and society*, 36(2), 161-177. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2017.1331879>. Doi: 10.1080/14494035.2017.1331879
- Perissinotto, R. (2012). Comparação e história na ciência social. In: F. Heinz (Org) *Poder, instituições e elites*. Porto Alegre: Oiko.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing?. *Journal of public policy*, 11(1), 3-30. Recuperado de <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/abs/what-is-lessondrawing/13FAAE1D377F7733A3BBDF3B7D826FD1>. Doi: 10.1017/S0143814X00004918
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2), 129-168. Recuperado de <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00136406#citeas>. Doi: 10.1007/BF00136406
- Santos, N. R. D. (2018). SUS 30 anos: o início, a caminhada e o rumo. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23 (6), 1729-1736. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/csc/a/sNh7sDYDdyQwvKVgLqYZvpB/?lang=pt>. Doi: 10.1590/1413-81232018236.06092018
- Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American political science review*, 64(4), 1033-1053. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/1958356>. Doi: 10.2307/1958356
- Satyro, N. G. D., & Cunha, E. S. M. (2014) The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas. *Brazilian Political Science Review*, 8(1), 80-108. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/QPYndRPyxbbc8Qm7K7QQxSr/?lang=en>. Doi: 10.1590/1981-38212014000100004
- Stanley, L. (2012). The difference between an analytical framework and a theoretical claim: A reply to Martin Carstensen. *Political studies*, 60(2), 474-482. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2012.00960.x>. Doi: . 10.1111/j.1467-9248.2012.00960.x
- Tilly, C. (1984). *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation.

NOTAS

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

[ii]Uma bacia de domínio estadual (começa e termina dentro de um mesmo estado) contempla no seu comitê o estado da bacia e os respectivos municípios permeados por ela. Já uma bacia de domínio federal (passa por mais de um estado ou pelo menos o tangencia) contempla os respectivos estados e o governo federal.

[iii]O termo integração é mais comumente utilizado pelos atores que atuam no SNRH do que a palavra coordenação. Isso pode ser explicado pela natureza pré-constitucional descentralizada da política, cuja responsabilidade central estava com os governos estaduais. Portanto, a resistência no uso do termo coordenação por estes atores pode indicar aversão a ideia de coordenação nacional pelo governo federal.

