

GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA ESPANHA PÓS-CRISE: CENTRALIZAÇÃO OU MAIS COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS?

MULTILEVEL GOVERNANCE IN SPAIN POST-CRISIS: CENTRALIZATION OR MORE COORDINATION OF SOCIAL POLICIES?

Daniel Arias VAZQUEZ* 

Resumo: O artigo analisa a governança multinível das políticas de educação, saúde e assistência social na Espanha. Mais especificamente, pretende-se verificar se o novo sistema de financiamento autonômico (Lei nº. 22/2009) e a mudança no processo decisório no âmbito das Conferências Setoriais (Real Decreto-Lei nº. 40/2015), ambas introduzidas sob efeitos da crise econômica de 2008, representaram uma tendência de centralização ou uma tentativa de melhorar a coordenação nacional no campo das políticas sociais. A metodologia abrange uma avaliação institucional das relações intergovernamentais, uma análise das receitas disponíveis às Comunidades Autônomas e das desigualdades horizontais, medidas pelo Coeficiente de Gini, no período 2006 a 2018, além da realização de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos que atuam em comissões técnicas das Conferências Setoriais. Os resultados mostram que não houve centralização fiscal ou ampliação significativa da capacidade regulatória do Estado (governo central), que permaneceu baseada na “negociação” em vez da “regulação federal”.

Palavras-chave: Governança Multinível. Política Social. Federalismo. Espanha.

Abstract: The article analyzes the multilevel governance of education, health and social assistance policies in Spain. More specifically, the objective is to verify whether the new autonomic financing system (Law nº. 22/2009) and the change in the decision-making process within the Sectorial Conferences (Royal Decree-Law nº. 40/2015), both introduced under the effects of the economic crisis of 2008, represented a trend towards centralization or an attempt to improve national coordination in the field of social policies. The methodology covers an institutional assessment of intergovernmental relations, an analysis of the revenue available to the Autonomous Communities and horizontal inequalities, measured by the Gini Coefficient, in the period 2006 to 2018, in addition to conducting semi-structured interviews with public managers who work in technical committees of the Sector Conferences. The results refute fiscal centralization or significant expansion of the regulatory capacity of the State (central government), which remained based on “negotiation” rather than “federal regulation”.

Keywords: Multilevel Governance. Social Policy. Federalism. Spain.

Submetido em 23/04/2023. Aceito em 01/08/2023.

* Professor Associado do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo - Unifesp. Docente permanente do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Políticas Sociais da Unifesp. E-mail: dvazquez@unifesp.br



© O(s) Autor(es). 2020. Acesso Aberto. Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR).

Introdução

Nesse artigo, serão analisadas duas mudanças institucionais de destaque relativas aos mecanismos de coordenação intergovernamental do Estado Autonômico espanhol, sob o contexto da crise econômica de 2008. A primeira delas é reforma no sistema de financiamento do regime comum (Ley n. 22/2009), cujos objetivos é preencher a brecha vertical, ampliar a descentralização fiscal e reduzir as desigualdades nos recursos disponíveis a cada Comunidade Autônoma (CA) para financiamento das políticas de educação, saúde e assistência social. A segunda é a mudança no processo de tomada de decisões nas Conferências Setoriais (CS), como forma de facilitar a aprovação de acordos entre Estado e as CAs nestas arenas (Real Decreto-Lei n.º. 40/2015) para definição de diretrizes e base comuns para a oferta descentralizada destas políticas sociais.

O objetivo dessa análise é avaliar se os resultados dessas reformas produziram uma maior centralização de poder ou um aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação intergovernamental. Pretende-se verificar se estes novos arranjos institucionais, implantados durante a crise, promoveram recentralização de capacidades tributárias e financeiras, foram capazes homogenizar os recursos disponíveis às CAs voltados ao gasto social e ampliaram a capacidade de regulação do Estado sobre políticas descentralizadas, com restrições à autonomia dos governos regionais.

O período analisado é entre 2006 e 2018, compreendendo dois anos anteriores ao início da crise mundial até a recuperação dos recursos orçamentos disponíveis aos governos regionais, totalizando mais de uma década com importantes mudanças institucionais em análise. A metodologia prevê uma análise bibliográfica e documental sobre os aspectos jurídico-institucionais da governança multinível na Espanha, utilizando duas dimensões analíticas: fiscal e regulatória. Também foram coletados e analisados dados secundários quanto ao montante e à distribuição entre as CAs dos recursos destes novos mecanismos de financiamento, verificando o incremento de receitas disponíveis às CAs e os feitos sobre as desigualdades horizontais, medidas pelo coeficiente de Gini. Para compreender o processo decisório no âmbito das CS, além da análise documental, foram realizadas entrevistas com representantes ministeriais que assessoram tecnicamente essas instâncias.

O trabalho está dividido em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Primeiramente, serão brevemente apresentados elementos analíticos do neoinstitucionalismo como referencial teórico utilizado para compreender a governança multinível no campo das políticas públicas. A segunda seção analisará a dinâmica das relações intergovernamentais na Espanha regulamentada pela Constituição de 1978, cujos traços marcantes são a elevada autonomia dos governos regionais na gestão das políticas sociais e a negociação constante entre Estado (nível central) e as CAs como instrumento de coordenação nacional nesta área. Na terceira parte, buscou-se verificar se houve (ou não) uma tendência recente de ampliação da capacidade regulatória do nível central na Espanha, por meio de dois mecanismos de governança multinível (novo financiamento autonômico e processo decisório nas CS), alterados durante

os anos de crise. Por fim, discute-se nas considerações finais se houve uma recentralização ou um aperfeiçoamento das relações intergovernamentais na Espanha pós-crise.

1. Abordagem neoinstitucionalista

Partindo dos pressupostos teóricos da *new institutionalism theory*, a eficiência econômica e a efetividade da política dependem dos desenhos de programas, que definem regras e incentivos, para garantir o bom funcionamento da economia e do Estado. De acordo com Stiglitz (1998), a questão não é o tamanho do Estado, o foco está em determinar quais as atividades em que eles estarão presentes e quais os métodos que serão utilizados, a fim de que os governos possam exercer um papel central na regulação da economia e na proteção social. Segundo Wiesner (1997), trata-se de elaborar regras e incentivos claros e previsíveis para orientar as escolhas racionais dos agentes e que levem ao alcance dos objetivos coletivos traçados. No limite, isto significa criar incentivos seletivos (negativos/ positivos), capazes de ensejar a cooperação entre agentes racionais (empresas, indivíduos e governos), os quais buscarão a maximização, mas cujo comportamento estará condicionado pelas normas e legislações em vigor, sob coordenação dos Estados Nacionais.

Nas políticas públicas, esta estrutura de regras e incentivos serviria para orientar/ induzir as escolhas dos atores políticos ou, simplesmente, limitar a autonomia decisória dos governantes por meio de regras de conduta e punições previstas em caso de descumprimentos das mesmas. Esta definição pode ser facilmente adaptada para explicitar a importância das instituições para a coordenação nacional de políticas que, por meio de regras e incentivos, condicionam as decisões dos governantes locais em direção aos objetivos definidos nacionalmente.

No que tange aos resultados da descentralização, Weaver e Rockman (1993) criticam os resultados observados em função da baixa escala e da sobreposição de competências. Além disso, os autores afirmam que a gestão descentralizada (e autônoma) das políticas públicas tenderia a tornar mais difícil a coordenação nacional das mesmas. Por outro lado, as análises com foco institucional não defendem a provisão centralizada dos bens públicos, mas sim um papel regulador do governo central, capaz de coordenar os comportamentos dos governantes locais para que suas ações estejam em consonância com os objetivos traçados centralmente. Dentre estes objetivos, estão a correção de desigualdades regionais (ou horizontais), os critérios de eficiência para a gestão descentralizada e padrões nacionais de atuação, seja em relação à estabilidade econômica, seja em relação à oferta das políticas sociais descentralizadas em nível nacional.

O *trade-off* entre coordenação e autonomia é objeto de amplo debate nos estudos federativos, os quais buscam avaliar a amplitude de autonomia dos governos subnacionais e a capacidade de coordenação nacional do governo central. Sob a perspectiva teórica do neoinstitucionalismo, Weaver e Rockman (1993) ressaltam que, apesar da importância da regulação federal para coordenar esforços dos governos locais na execução de políticas descentralizadas, não é possível definir um modelo ideal de instituições necessárias para a coordenação federativa. Falleti (2005; 2010) adverte que, apesar da suposição generalizada de que a

descentralização fiscal sempre capacita os atores políticos subnacionais, ela também pode diminuir a autoridade dos governos subnacionais, caso não esteja associada com ampliação da capacidade decisória sobre políticas, dimensão crucial a ser observada na análise da (des)centralização. Ou seja, mesmo com autonomia política e com competência financeira sobre parcela significativa dos recursos públicos, os governos locais têm autoridade limitada se estão submetidos à regulação do governo central sobre a alocação dos recursos.

Ao analisar experiências de países latino-americanos, Dickovick (2011) e Dickovick e Eaton (2013) afirmaram que os processos de recentralização se deram por meio de novas camadas institucionais, com introdução de regras que coexistem com a distribuição de competências definidas no processo de descentralização, sem uma redistribuição de autoridade política, recursos fiscais e competências na provisão de políticas públicas. Com a crise econômica de 2008, Del Pino e Pavolini (2015) afirmam que cresceu a regulação e o controle sobre as contas públicas dos governos regionais na Espanha e em outros países da Europa mediterrânea.

Portanto, qual é a configuração atual da governança multinível na Espanha? De que forma se configuram as relações intergovernamentais na Espanha antes e depois da crise? Quais os mecanismos de coordenação presentes nas políticas sociais descentralizadas? Por fim, as mudanças institucionais nas relações intergovernamentais na Espanha introduzidas durante a crise podem ser interpretadas como “novas camadas” centralizadoras? Essas questões serão enfrentadas nas seções seguintes.

2. Governança multinível na Espanha: autonomia local e coordenação negociada

Em sua concepção, o Estado Autônomo foi desenhado como um modelo aberto, baseado em pactuações que, segundo Lopez Nieto (2006), “não se define formalmente como federação, mas que adquiriu boa parte das características de um sistema federal em sua evolução” (p. 21). Este processo de “federalização” ocorreu ao longo da transição democrática, por meio da descentralização de recursos e de competências às CAs e do aumento do poder político destas esferas, como forma de garantir a unidade nacional, moldando um Estado semi-federal (ELAZAR, 1998).

A substituição de um regime autoritário e fortemente centralizado por uma ordem política democrática baseada na ideia da descentralização de poder influenciou a Constituição Espanhola de 1978 (DE VALDIVIA, 1987; DEL REAL ALCALÁ, 2013), resultando em forte transferência de competências para as 17 Comunidades Autônomas - CAs¹, principalmente nas políticas sociais. Segundo Moreno (2001), os processos de democratização, descentralização e de consolidação de um Welfare State moderno se desenvolveram concomitantemente na Espanha nos anos de transição. O Estado Autônomo espanhol

¹A divisão territorial espanhola também define Ceuta e Melilla, ambas localizadas no continente africano, como duas cidades autônomas. Entretanto, estas não possuem competências para a oferta de políticas, cujas funções são assumidas diretamente pelo Estado. Por esse motivo, esses territórios estão fora do escopo desse artigo, o qual abrange exclusivamente as 17 CAs.

confere aos governos regionais amplos poderes de decisão sobre a gestão das políticas sociais, com garantias constitucionais para um sistema altamente descentralizado, com competências exclusivas das CAs no âmbito das políticas sociais e com reduzida capacidade de coordenação do nível central.

Nos anos posteriores à Constituição de 1978, “o Tribunal Constitucional desativou o máximo possível as cláusulas que atuavam a favor do Estado, com o propósito de resguardar os interesses das CAs e obter maior equilíbrio de poder” (SAENZ ROYO, 2014, p. 21). Dessa maneira, passou a prevalecer a interpretação de que as competências são concorrentes, mesmo aquelas que constam no artigo 149 que seriam exclusivas do Estado (nível central), como consequência, o exercício da função supletiva do Estado passou a ser considerada como interferência pelo Tribunal Constitucional, tanto em matérias que constam nos Estatutos de Autonomia e que, portanto, seriam de competência exclusiva da respectiva CA, “como também nas matérias definidas como compartilhadas (concorrentes)” (p. 24). Assim, o sistema espanhol demonstra alta capacidade de *center-constraining*, utilizando-se do conceito proposto por Baldi (1999), o que pode ser observado na análise de duas dimensões federativas importantes: fiscal e regulatória.

2.1. Dimensão fiscal (*policy funding*)

A Constituição de 1978 estabeleceu diferenças nas relações intergovernamentais, com dois regimes distintos de financiamento, a saber: a) regime comum, que abrange 15 das 17 CAs, baseado em transferências obrigatórias e livres provenientes do Estado, cuja distribuição dos recursos é baseada em um coeficiente da população ajustada segundo a demanda por saúde, educação e serviços sociais; b) regime foral, exclusivo para as Comunidades Autônomas de Navarra e País Vasco, que possuem autonomia tributária e transferem ao Governo Central recursos como forma de compensação pelos serviços prestados pelo Estado, o que torna o caso espanhol único no mundo.

Não há condicionalidades específicas vinculadas ao gasto descentralizado ou ao recebimento dos recursos necessários ao financiamento das políticas, nem no regime comum e muito menos no regime foral. Se analisarmos apenas o regime comum, é possível pensar em um grande fundo de repasses do Estado (nível central) para as CAs (governos regionais), cujos recursos estão vinculados globalmente aos gastos em educação, saúde e assistência social, cuja oferta destas políticas é de competência exclusiva das CAs. Trata-se, portanto, de um mecanismo de financiamento bastante amplo, que desempenha um papel muito mais próximo do preenchimento da brecha vertical do que de um instrumento de regulação federal. Não há, nem mesmo, subvinculação específica para cada área de atuação, cabendo às CAs decidirem quanto devem aplicar em educação, saúde ou assistência. Logo, conclui-se que estas esferas subnacionais possuem elevada autonomia decisória sobre os recursos descentralizados.

Por outro lado, é importante ressaltar o baixíssimo nível de arrecadação própria das CAs e, conseqüentemente, a elevada dependência em relação às transferências do Estado. Segundo Saenz Royo (2014), as CAs não querem assumir o custo político da tributação e, ao invés disso, optam pela disputa por

recursos do Estado por meio da barganha política, na qual assumem uma postura de “vitimismo político”, ou seja, “compensa mais para as CAs não fazer uso do poder normativo sobre os impostos e buscar negociar politicamente um aumento no percentual cedido pelo Estado” (p. 101). Vale ressaltar que o volume das transferências obrigatórias do Estado para as CAs (percentual dos tributos arrecadados pelo Estado) não está definido na Constituição, sendo objeto de reivindicação permanente no âmbito do Conselho de Política Fiscal e Financeira e/ou dos pedidos de revisão do sistema de financiamento do regime comum.

Em suma, a interpretação correta é que estas transferências estatais são obrigatórias e livres, pois atuam como designação geral para financiar as competências exclusivas das CAs, sem condicionalidades específicas vinculadas ao financiamento das políticas sociais descentralizadas, o que permite afirmar que não há limitação das autoridades política ou de gestão por meio de limites à autonomia fiscal. Observa-se uma clara separação entre as instâncias responsáveis pelo gasto (CA) e pela arrecadação (Estado). Porém, tal fato não é visto como um problema para as CAs que desejam aumento de recursos e autonomia de gasto (livre disposição dos recursos transferidos), mas não reivindicam autonomia tributária.

2.2. Dimensão Regulatória (policy coordination)

Logo após a promulgação da Constituição de 1978, as relações verticais (entre Estado e as CAs) se desenvolveram significativamente, ainda que de forma espontânea, em função do processo de descentralização de competências para a oferta das políticas sociais. Em seguida, conforme preconizava os artigos constitucionais n.º. 146 e n.º. 147, foram firmados os Estatutos de Autonomias, como mecanismo formal de relacionamento bilateral entre Estado e cada CA, que definem as competências assumidas pelos governos regionais, sendo objeto de renovação periodicamente (SAENZ ROYO, 2014).

Somente após quase 15 anos, são criadas as Conferências Sectoriais (CS), como instâncias multilaterais que visam coordenar nacionalmente as políticas sociais descentralizadas sob competência das CAs. Atualmente, essas instâncias permanecem como a principal forma de promover a cooperação no modelo espanhol, sendo instituídas em cada área de atuação do poder público, as quais são comandadas pelos ministérios e reúnem os conselheiros (secretários) das CAs.

De acordo com Leon e Ferrín (2012), “ainda que haja pouca informação sobre o funcionamento das CS, estas têm sido geralmente caracterizadas como organismos frágeis, com pouco poder efetivo no processo decisório” (p. 63), o que pode variar em função da presença ou ausência dos seguintes elementos analíticos:

- a) Existência ou não de novos fundos, ou seja, recursos adicionais do Estado para financiar transferências condicionadas à oferta de serviços pelas CAs;
- b) Definição clara da competência sobre a matéria em questão, sendo que as chances de cooperação são maiores quando a competência é do Estado;

- c) Grau de institucionalização dos canais de participação e de negociação entre CAs e o Estado, em especial da Conferência Setorial da área específica;
- d) Tipo de pauta, com mais chance de cooperação em matérias mais técnicas que políticas;
- e) Relações informais e o perfil do ministro que preside a Conferência Sectorial, se mais ou menos aberto à negociação e à participação.

O grau de dificuldade em obter acordos nas respectivas CS é elevado, especialmente no âmbito das políticas de competência das CAs (Leon e Ferrín, 2012). Os motivos são a inexistência de fundos próprios vinculados às políticas sociais setoriais e a reduzida participação direta do Estado no financiamento destas políticas por meio de recursos próprios, além de serem matérias de elevada conotação política. Vale ressaltar que as CS foram concebidas como mesas de negociação, mas sem poder de decisão. Os acordos construídos nas CS são formalmente assinados pelo Estado e cada CA individualmente, no âmbito das Comissões Bilaterais de Cooperação. Essa dinâmica assegura o equilíbrio de poderes entre Estado e CAs, característica central do Estado Autônomo espanhol.

Por fim, cabe ainda destacar dois aspectos sobre o papel dessas instâncias como arenas institucionais de coordenação/ negociação intergovernamental. O primeiro diz respeito ao poder limitado do Estado em definir as bases comuns de atuação devido à ausência de recursos adicionais para cobrir os custos de uma decisão de ampliar a oferta ou a cobertura, elevando o tensionamento nas negociações coletivas no âmbito dos CS das políticas setoriais, pois uma decisão neste nível repercute no orçamento das CAs, pré-definidos externamente. O segundo aspecto é o interesse das CAs em dar uma resposta conjunta às demandas dos cidadãos por aumento da cobertura, o que produz incentivos à convergência, tornando homogênea a cesta de bens e serviços oferecidos nos respectivos territórios. Tal fato refuta a hipótese de “federalismo competitivo” (BUCHANAN, 1995), tal como preconiza a teoria da escolha pública (*public choice*).

Em suma, a criação das CS aposta no caminho da negociação nas relações intergovernamentais. Tais instâncias são um traço marcante do modelo aberto previsto pelo Estado Autônomo espanhol. Não há um padrão de funcionamento ou um forma única de tomada de decisão pelas diferentes CS, cuja dinâmica para construção de acordos é complexa, com alto poder de veto das CAs exercido individualmente, o que demonstra a dificuldade do governo central de coordenar nacionalmente políticas sociais descentralizadas, especialmente nos momentos de crise.

3. Tendência de (re)centralização em tempos de crise?

Aqui, pretende-se avaliar os resultados das mudanças nas relações intergovernamentais na Espanha, por meio da introdução de novos mecanismos de governança multinível após a crise econômica de 2008: a reforma no sistema de financiamento autonômico (com base na Lei 22/2009, que regula o sistema de financiamento das Comunidades Autônomas de Regime Comum e das Cidades com status de autonomia) e novas regras no processo de tomada de decisões no âmbito das Conferências Setoriais - CS (Real Decreto-

Lei n.º. 40/2015). O objetivo é verificar a existência (ou não) de uma tendência recente de concentração de autoridade financeira e/ou regulatória no nível central, por consequência, de limitação da autonomia das CAs.

A fim de observar melhor os efeitos da crise, a análise começa dois anos antes do seu início, em 2006, para retratar o cenário pré-crise, e termina em 2018, quando os recursos totais, em valores reais per capita, alcança novamente a patamar de 2007, ano anterior ao início da crise internacional. Conforme será observado, os efeitos da crise econômica provocaram queda forte na arrecadação tributária e nos recursos disponíveis aos governos regionais e também ao Estado.

3.1. Novo financiamento autonômico

A Lei n.º. 22/2009 promove a redistribuição de recursos entre as CAs do regime comum, por meio de três novos fundos que são complementados também por recursos do Estado, a saber: Fundo de Garantia, Fundo de Suficiência Global e Fundo de Convergência. Segundo La Fuente (2012), o primeiro fundo é o mais importante instrumento redistributivo, sendo composto por 75% das receitas dos tributos próprios e cedidos aos governos regionais e complementados por aporte adicional do Estado, enquanto os repasses são realizados de acordo com a população de cada comunidade, segundo critérios que definem o perfil dos usuários das políticas de educação, saúde e assistência social. O segundo, denominado Fundo de Suficiência Global, é financiado totalmente pelo Estado e complementa os recursos disponíveis aos governos regionais, resultante da distribuição feita pelo Fundo de Garantia mais os 25% da receita que não integra este fundo, a fim de nenhuma comunidade receba menos que do que o valor total obtido pelo sistema anterior, tendo como referência a receita corrigida do ano-base de 2007 (pré-crise). Por fim, o Fundo de Convergência são compostos por três tipos de repasses, baseados em critérios específicos, que “servem para promover ajustes finais no financiamento do regime comum” (LA FUENTE, 2012, p.7). Vale ressaltar que as duas comunidades forais, País Vasco e Navarra, possuem regime tributário próprio e gozam de ampla autonomia fiscal, assegurada pela Constituição de 1978 e, por isso, estão excluídas deste sistema de financiamento autonômico.

Para avaliar os efeitos da Lei 22/2009, optou-se pela análise por dois critérios: a) descentralização fiscal, verificando se houve ou não ampliação nos recursos disponíveis às CA; b) desigualdades horizontais, mensurando se houve ou não melhora na distribuição dos recursos entre as CAs. Para mensurar as desigualdades horizontais, utilizou-se o coeficiente de Gini, cujo valor varia entre 0 e 1, onde 0 corresponde à igualdade total de renda (na qual todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à desigualdade total (quando apenas uma pessoa detém toda a renda)².

² O coeficiente de Gini é normalmente usado para mensurar a desigualdade de distribuição de renda, mas pode ser usada para qualquer distribuição. O cálculo é feito a partir da razão entre as áreas do gráfico que define a curva de Lorenz, mais especificamente, pela área entre a curva e a linha de 45° dividida pela área total do triângulo formado pelos eixos e alinhamentos de 45°. Essa metodologia foi utilizada anteriormente em Autor (2012; 2014).

A tabela 1 mostra a evolução dos recursos não financeiros totais, em valores per capita, disponíveis para cada CA entre 2006 a 2018. Os valores estão em euros de dezembro de 2020, deflacionados pelo IPC-Espanha. Além da trajetória em todo período, a análise deve considerar diferentes fases: 1) pré-crise (2006 a 2009); 2) efeitos da crise (2009 a 2011); c) recuperação da crise (2011 a 2018).

Tabela 1 – Recursos não-financeiros per capita disponíveis às CAs, coeficiente de Gini por ano e evolução dos valores em três etapas selecionadas e no período total (2006 a 2017)

CCAA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Δ 06-09	Δ 09-11	Δ 11-18	Δ 06-18
Andalucía	3.589	3.727	3.753	3.756	2.929	2.273	2.749	2.718	2.702	2.769	2.827	2.937	3.225	4,7%	-39,5%	41,9%	-10,1%
Aragón	3.856	3.899	3.915	4.015	3.302	2.700	3.127	3.077	3.107	3.130	3.328	3.490	3.935	4,1%	-32,8%	45,7%	2,0%
Asturias	4.095	4.252	4.260	4.394	3.633	2.847	3.351	3.408	3.410	3.502	3.570	3.676	3.986	7,3%	-35,2%	40,0%	-2,7%
Baleares	3.285	3.096	2.748	2.994	2.398	2.024	2.474	2.569	2.465	2.609	2.823	3.044	4.592	-8,9%	-32,4%	126,9%	39,8%
Canarias	3.479	3.559	3.501	3.606	2.730	2.312	2.618	2.626	2.701	2.760	2.815	3.073	4.512	3,7%	-35,9%	95,1%	29,7%
Cantabria	4.404	4.640	4.571	4.577	3.550	3.055	3.590	3.744	3.654	3.775	3.653	3.913	4.292	3,9%	-33,3%	40,5%	-2,5%
Castilla-La Mancha	3.608	3.718	3.653	3.657	2.989	2.281	2.871	2.907	2.823	2.904	2.920	3.045	3.360	1,4%	-37,6%	47,3%	-6,9%
Castilla y León	3.945	3.953	3.975	4.017	3.234	2.553	3.140	3.141	3.127	3.263	3.298	3.412	3.667	1,8%	-36,4%	43,6%	-7,0%
Cataluña	3.743	3.713	3.584	3.997	3.369	2.850	3.109	3.150	3.103	3.194	3.495	3.663	4.195	6,8%	-28,7%	47,2%	12,1%
Extremadura	4.284	4.464	4.465	4.492	3.700	2.822	3.525	3.555	3.424	3.666	3.633	3.754	4.151	4,8%	-37,2%	47,1%	-3,1%
Galicia	3.911	4.059	4.204	4.179	3.268	2.644	3.143	3.195	3.153	3.387	3.342	3.444	3.764	6,8%	-36,7%	42,4%	-3,8%
Madrid	3.470	3.443	3.283	3.446	2.966	2.582	2.774	2.621	2.596	2.681	2.845	2.951	3.978	-0,7%	-25,1%	54,1%	14,6%
Murcia	3.544	3.514	3.356	3.578	2.788	2.251	2.729	2.773	2.734	2.793	2.918	3.024	3.370	1,0%	-37,1%	49,7%	-4,9%
Navarra	5.872	5.551	4.065	4.610	4.586	4.370	4.152	4.091	4.320	4.189	4.296	5.168	6.481	-21,5%	-5,2%	48,3%	10,4%
La Rioja	4.116	4.116	4.045	4.210	3.309	2.960	3.414	3.501	3.503	3.654	3.738	3.785	4.177	2,3%	-29,7%	41,1%	1,5%
Valencia	3.409	3.410	3.235	3.324	2.718	2.245	2.581	2.612	2.641	2.671	2.853	3.034	3.522	-2,5%	-32,5%	56,9%	3,3%
País Vasco	4.585	4.837	4.435	3.890	4.162	4.008	4.232	4.098	4.302	4.447	4.527	5.276	5.130	-15,2%	3,0%	28,0%	11,9%
Total España	3.736	3.783	3.676	3.782	3.133	2.601	2.977	2.964	2.954	3.044	3.166	3.346	3.888	1,2%	-31,2%	49,5%	4,1%
Coef. Gini	0,076	0,080	0,072	0,065	0,089	0,110	0,087	0,087	0,093	0,092	0,082	0,096	0,076				

Fonte: IGAE/ Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasCA.aspx> e Dados Populacionais do Portal estatístico do Ministério da Saúde. Disponível em: <http://pestadistico.inteligenciadegestion.msssi.es/publicosns/Comun/DefaultPublico.aspx>. Valores em euros de dezembro de 2020, deflacionados pelo IPC - Espanha.

A análise dos dados será realizada para o consolidado nacional, destacando alguns casos exemplares, não obstante os dados estejam disponíveis para todas as 17 CAs. No início da série, nota-se uma trajetória errática do valor médio nacional, com aumento em 2007 (+1,3%), uma leve queda nos recursos disponíveis em 2008 (-2,8%), ano da crise, com uma recuperação em 2009 (+2,9%), se considerarmos todo o período há um pequeno acréscimo de 1,2% nessa primeira fase (2006 a 2009), mesmo já sob efeitos da crise.

Como houve forte queda do PIB espanhol no mesmo período, esse aumento dos recursos disponíveis às CA está relacionado às novas regras no financiamento do regime comum, introduzidas pela Lei n. 22/2009. Outra prova disso é a queda acentuada nos recursos per capita disponíveis às duas comunidades forais, de -21,5% em Navarra e -15,2% no País Vasco, onde não houve mudança no sistema de financiamento. Portanto, o aumento nos orçamentos da maioria das demais comunidades (e no valor consolidado para todas as CA) é explicado pelo saldo positivo entre duas forças: de um lado, uma maior da

participação das CA nas receitas totais do Estado, devido à descentralização fiscal promovida no novo sistema de financiamento do regime comum, ao mesmo tempo em que ocorre uma redução das receitas tributárias totais na Espanha, em função da crise.

Na trajetória das desigualdades horizontais, observa-se uma redução das diferenças nos recursos disponíveis às CAs em 2009, que atinge o menor nível do período analisado ($\text{gini} = 0,06$), o que também está relacionado à introdução das novas regras de financiamento do regime comum.

Com o agravamento da crise em 2010 e 2011, houve forte diminuição nas receitas disponíveis às CAs, com uma retração da ordem de -17% nestes dois anos, o que implica em uma queda total de 31,2% no biênio em relação ao ano-base de 2009. De um lado, destaca-se a Andalucia, comunidade mais populosa da Espanha, onde a queda foi de quase 40%, enquanto as duas comunidades forais, Navarra e País Vasco, sofreram impactos menores (-5% e +3%, respectivamente), pois já tinha registrado forte queda nos primeiros anos da crise. Por consequência, as desigualdades horizontais também aumentaram, alcançando o maior nível em 2011 ($\text{gini} = 0,11$), o que certamente reflete diferenças na autonomia tributária existente entre os regimes comum e foral. Conforme Sáenz Royo (2015), a coexistência de dois regimes gera instabilidade política e uma receita por habitante maior no sistema foral³.

Com o início da recuperação econômica, o nível de desigualdade diminuiu, passando a variar em torno de 0,09 entre 2012 a 2018, retornando ao patamar do início da série ($\text{gini} = 0,076$). Nesse período, houve paulatina e lenta recuperação das receitas disponíveis às CAs, mas que somadas representam um aumento de 49,5% entre 2011 e 2018, ou seja, desde quando se registrou o menor valor per capita e até ano em que este valor retorna ao nível pré-crise, em termos reais.

Em suma, o novo sistema de financiamento promove descentralização fiscal, sem alterar a autoridade política e a gestão das políticas descentralizadas. Tampouco se pode afirmar que houve aumento da regulação federal, já que estes repasses podem ser considerados transferências obrigatórias e livres, pois trata-se de um bloco de recursos destinado ao financiamento das políticas sociais sob competência dos governos regionais como um todo, sem subvinculações ou outras condicionalidades para o recebimento dos recursos. Mesmo com a elevação dos repasses percentuais, os anos de crise foram desafiadores para as CAs, responsáveis pela oferta e pelo financiamento das políticas sociais na Espanha, abrangendo educação, saúde e assistência social, áreas em que houve aumento de demanda concomitantemente à redução nos recursos tributários disponíveis, em função da crise.

³ Embora essa dualidade possa contribuir para uma instabilidade política, ela é reconhecida pela Constituição e possui razões históricas para esse tratamento diferenciado e, por esse motivo, optou-se apenas por demonstrar essas diferenças, sem entrar na avaliação do mérito dessa questão.

3.2. Mudança do processo decisório nas Conferências Setoriais

Visando compreender melhor o papel das Conferências Setoriais (CS), foram adotadas duas estratégias. Primeiramente, realizou-se uma análise documental no ordenamento jurídico institucional que regula o processo decisório nessas instâncias, por meio da negociação e aprovação de acordos entre Estado e as CAs. Buscou-se identificar se houve alguma alteração na composição, nas funções e/ou nas regras para tomada de decisão desses órgãos após o início da crise econômica de 2008.

De um lado, não foi possível constatar mudanças na estrutura administrativa, como a supressão ou criação de novas CS, assim como não houve alteração na composição destes órgãos, a fim aumentar a representatividade do Estado, por exemplo. Por outro lado, o Real Decreto-Lei de 40/2015, que trata do Regime Jurídico do Setor Público como um todo, permitiu o estabelecimento de acordos nas CS por maioria simples, no lugar da necessidade de consenso que, obviamente, impunha mais dificuldades para a obtenção de acordos. Na prática, essa mudança retira o poder de veto das CA individualmente, submetendo-as às decisões da maioria dos governos locais.

Com o intuito de compreender melhor os efeitos desta medida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, a fim de captar a avaliação dos gestores que atuam nos Ministérios sobre os efeitos dessa mudança no processo decisório e sua implementação nas CS. Os entrevistados⁴ são funcionários que compõem, como representantes dos ministérios, as comissões permanentes de nível mais técnico, cuja função é subsidiar as decisões dos conselhos plenos das CS, esfera mais política que reúne o ministro e os conselheiros autonômicos nas respectivas áreas sociais.

Podemos considerar que os entrevistados fazem parte de uma elite burocrática, que ocupam funções públicas de níveis hierárquicos mais elevados nos ministérios. Segundo o perfil traçado por Crespo-Gonzalez (2018), esses gestores são altamente comprometidos com a governança multinível na Espanha, capazes de exercer influência sobre os atores políticos, com atuação na elaboração de respostas às questões dos parlamentares (63,4% dos casos), na coautoria de atos normativos (61,4%), em tarefas de assessoramento direto (43,6%). Além disso, também atuam na implantação de políticas públicas com impacto intergovernamental (57,4% dos casos) ou na sua avaliação (41,6%), inclusive com participação nas CS (46,5%) e nas conferências bilaterais entre Estado e cada CA (35,6%), percentuais bastante elevados diante do caráter político desses órgãos.

Seguindo o roteiro previamente preparado, a primeira questão tratou da baixa participação dos ministérios no financiamento das políticas sociais. Houve reconhecimento dessa baixa participação dos recursos próprios do Estado no orçamento dessas áreas, já que a distribuição dos recursos é definida pelas regras de financiamento do regime comum. Ou seja, a negociação nas CS não contam como recursos extras

⁴ As entrevistas foram feitas presencialmente durante estágio de pesquisa de pós-doutorado realizado pelo autor. A identidade dos entrevistados não será revelada. Embora as novas regras sejam as mesmas para a área de assistência social, não foi possível ter acesso ao ministério desta área e aos seus gestores.

do Estado, o que dificulta a construção dos acordos para um programa nacionalmente definido. Sobre esse ponto, perguntou-se: caso o Ministério obtenha verbas para serem redistribuídas por meio da adesão a um programa ou plano nacional, as CAs celebrariam essa nova possibilidade de financiamento ou elas reivindicariam a descentralização desse recurso e mais autonomia decisória sobre o gasto? A resposta foi que a disputa entre Estado e CAs pelo financiamento ocorre no âmbito do Conselho de Política Fiscal e, quando se esgotam as negociações nessa instância superior, os recursos residuais provenientes dos ministérios das áreas são vistos como receitas adicionais e, portanto, são celebrados.

Apesar deste descolamento entre as definições sobre o financiamento e a cobertura das políticas, os entrevistados buscaram destacar que a Constituição espanhola concede ao Estado a competência exclusiva sobre a definição das bases comuns, a fim de estabelecer parâmetros mínimos para a oferta descentralizada das políticas sociais. Em seguida, solicitamos a avaliação dos entrevistados sobre as possibilidades de cooperação vertical e horizontal nas respectivas áreas. Em ambas, os gestores dos dois ministérios apontaram para a importância das Conferências Setoriais (CS) como instrumento na governança multinível.

No Ministério da Saúde, destacou-se o caráter político do Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), que corresponde à CS da política de saúde pública, onde ocorrem as negociações entre Estados e as CAs para a definição das bases comuns (parâmetros mínimos obrigatórios) para a oferta da política em nível nacional. Apesar desta definição ser uma competência política do Estado, a oferta descentralizada é de competência exclusiva das CAs, exercida com grande autonomia gerencial, o que torna necessária a negociação e a busca por consenso, ainda mais sem a disponibilidade de recursos adicionais do Estado para garantir a adesão dos governos regionais aos padrões nacionais a serem estabelecidos.

Durante a entrevista, identificamos um potencial conflito em uma situação em que o Estado propõe uma nova cobertura, mas seu financiamento depende dos recursos já disponíveis às CAs, definidos previamente no âmbito do Conselho de Política Fiscal. Ou seja, como não há receitas adicionais e/ou vinculados ao financiamento específico da política. Por parte do Ministério, na ausência de mecanismos de *enforcement*, a negociação é o único caminho para garantir a implementação de um programa ou plano nacional.

Entretanto, essa negociação também interessa aos conselheiros (secretários) das autonomias como forma de evitar questionamentos sobre a ausência de uma cobertura ofertada em outra CA, isto é, as negociações no âmbito do CISNS evitam uma competição entre as CAs que poderia levar a cobranças dos cidadãos ao governo autonômico, caso um serviço esteja disponível em uma região e em outra não.

Um exemplo citado na entrevista foi o programa de vacinação, que corresponde a uma base comum da política de saúde e, portanto, cabe ao Estado a definição das vacinas que estão cobertas pelo sistema público de saúde, com aprovação no CISNS. Segundo os entrevistados, não foi possível estabelecer um calendário nacional de vacinação ou campanhas nacionais, pois não se chegou a um consenso sobre essa

matéria. Ainda assim, não é desejável para o conjunto das CAs que uma delas inicie a oferta de uma nova vacina, o que levaria a pressão dos cidadãos para a incorporação também em seus territórios. Em resumo, há interesse na cooperação para evitar a competição entre CAs.

Na educação, a dinâmica de funcionamento é bastante semelhante. Os entrevistados destacaram que mesmo quando se trata de uma competência exclusiva do Estado, as proposições são apresentadas e debatidas na CS. De uma maneira geral, a avaliação é que a relação entre Estado e CAs é boa, com presença das CAs nas reuniões, sendo mais fácil o debate nas comissões e sobre temas mais técnicos. A dificuldade principal também é a ausência total de receitas vinculadas à negociação, uma vez que o interesse na construção de acordos aumenta quando há possibilidade de recursos extras, pois embora o debate seja mais acirrado, há interesse em um desfecho para viabilizar a distribuição dos novos recursos.

Na sequência, foi solicitada uma avaliação específica sobre a mudança no processo decisório das CS, promovida pela Lei 40/2015, e seu efeito sobre a capacidade do Estado de coordenação nacional. No caso da saúde, embora a nova legislação tenha estabelecido que as decisões nas CS sejam tomadas por maioria, o regulamento do CISNS ainda exigia formação de consenso e a mudança para decisões por maioria dependia da alteração do mesmo. Ou seja, as CA ainda detinham poder de veto individualmente, mesmo após 3 anos da mudança na legislação. O argumento jurídico para que o regulamento prevaleça sobre a Lei é que o CISNS não é uma CS, porém trata-se apenas de uma questão de nomenclatura, pois as atribuições são as mesmas e não existe outra instância que corresponda à CS da área.

Na área da educação, a avaliação da mudança também foi considerada positiva. Contudo, ressaltou-se que tal medida ainda não foi efetivamente testada, devido ao baixo grau de institucionalidade da CS dessa área nos anos de crise, confirmado pelo fato de que apenas metade das comissões técnicas estavam em atividade naquele momento (estatística, pessoal e formação profissional).

Por fim, seguindo a escala de cinco níveis de cooperação proposta por Rovere (1999), conclui-se que o nível de cooperação nas CS é intermediário. Segundo os entrevistados, há um reconhecimento das relações intergovernamentais, mais especificamente sobre as competências que outros níveis de governo possuem sobre a matéria em análise (nível 1); também há interesse em conhecer o funcionamento e as atividades exercidas por outro nível de governo (nível 2) e, por fim, reconheceu-se ajudas recíprocas ainda que de forma esporádica (nível 3). Porém, nenhuma das entrevistas indicou a existência de cooperação intergovernamental, quando diferentes níveis de governo compartilham atividades e recursos (nível 4) ou, muito menos, a associação intergovernamental que implica compartilhamento de objetivos e projetos conjuntos, com compromisso mútuo com os resultados da política (nível 5).

Sobre uma suposta tendência de recentralização com as mudanças no processo decisório das CS, as dificuldades de coordenação dessas políticas ainda persistem e não há indícios de ampliação na capacidade regulatória do Estado. Essa conclusão colabora com os argumentos de León e Ferrin (2012) que considera as “conferências setoriais fracas, com pouco poder efetivo” (p. 63). Esses autores colocam como fatores de cooperação a existência de fundos novos de financiamento; a competência sobre a matéria em debate (sendo

mais fácil, quando é uma competência do Estado); o caráter da pauta em discussão (assunto mais técnico ou político); o grau de institucionalização, definido pela periodicidade das reuniões e/ou funcionamento das comissões técnicas, além de outros fatores (decisões da União Europeia, redes sociais informais, clima político, perfil do ministro, etc.). Tais critérios foram identificados nas entrevistas e quase todos contribuem para dificultar a coordenação, com maior vantagem para a área da saúde, devido ao maior grau de institucionalização em relação à educação.

Considerações finais

Na Espanha, as Comunidades Autônomas (CAs) possuem competências exclusivas na gestão descentralizada das políticas sociais (educação, saúde e assistência social), sem a presença de mecanismos específicos de regulação ou de financiamento próprios destas políticas. Apesar da elevada participação dos recursos provenientes do Estado, o sistema de financiamento autonômico é baseado em transferências livres, sem condicionalidades, cuja função é preencher a brecha vertical e prover recursos proporcionais aos encargos assumidos pelos governos regionais e em termos populacionais.

De um lado, há uma preocupação maior das CAs em relação à suficiência de recursos do que quanto à descentralização de competências tributárias ou maior autonomia tributária (SAENZ ROYO, 2014), considerando que essas esferas já possuem grande autonomia na alocação dos recursos e na gestão das políticas (MORENO, 2008). Pelo lado do Estado, seu papel de coordenação depende da existência de recursos extras, da distribuição de competências (se exclusivas ou compartilhadas), do tipo de pauta (política ou técnica), do grau de institucionalização e do relacionamento entre os membros (LEON e FERRÍN, 2012). Por esses critérios, um "déficit de capacidade de coordenação intergovernamental" (ROCHA, 2009) ainda prevalece, mesmo com os novos instrumentos de governança multinível introduzidos pós-crise de 2008.

A negociação é o traço marcante do Estado Autonômico espanhol, baseada na relação de equilíbrio de poder entre Estado e CAs. As Conferências Setoriais (CS) possuem um papel importante nas relações intergovernamentais na Espanha, mas que ainda carece de um processo de construção e de reconhecimento desse fórum como espaço de solução de problemas comuns, em que não haja prevalência unilateral de nenhuma das partes envolvidas, visando a elaboração de soluções conjuntas entre Estado e CAs, consolidando as CS como órgãos de governança multinível "compromissados com a coordenação" (SCHNABEL, 2017), em vez de um espaço de acirrada disputa ou de domínio de uma parte sobre a outra.

Os resultados dessa pesquisa demonstram que o poder de coordenação das políticas descentralizadas por meio das CS ainda é incipiente devido à baixa institucionalidade e/ou às dificuldades provenientes de um processo político com fortes tendências centrífugas de poder aos governos regionais (BALDI, 1999). Prova disso, é a dificuldade revelada na implementação da construção de acordos por maioria, mesmo com a permissão dada pelo Real Decreto-Lei de 40/2015. Portanto, não há evidências

empíricas suficientes para afirmar que o Estado consiga impor suas decisões, a partir da sua função de coordenação das CS.

Sob efeitos da crise, observou-se uma trajetória errática em relação à descentralização fiscal e às desigualdades horizontais. A implementação da Lei n. 22/2009 retardou os impactos da retração econômica nas finanças das comunidades pertencentes ao regime comum, mas não evitou uma queda profunda nas receitas per capita nos anos de 2010 e 2011, com uma retomada econômica lenta e gradual no período 2012 a 2018. Quanto às desigualdades horizontais, também houve queda no ano de implementação do novo sistema de financiamento, mas o aprofundamento da crise aumentou as diferenças nos recursos per capita disponíveis às diferentes comunidades, separadas em dois regimes distintos (comum e foral). Apenas no último ano da série (2018), o volume de recursos e o nível de desigualdade retornaram ao patamar inicial.

Em suma, mesmo sob efeito da crise, os governos regionais mantiveram a autoridade política e a capacidade decisória sobre a implementação das políticas descentralizadas. O novo modelo de financiamento permaneceu baseado em transferências livres e obrigatórias do Estado no regime comum, além preservação da ampla autonomia tributária do regime foral. Por sua vez, as CS constituem uma estratégia de coordenação mais compatível com o modelo do Estado Autônomo, construído após a redemocratização, marcado pela elevada autonomia dos governos regionais, no qual a governança multinível em nível vertical permaneceu baseada na “negociação” em vez da “regulação federal”.

Referências

BALDI, Brunetta. **Beyond the Federal-Unitary Dichotomy**. California: Institute of Governmental Studies, 1999 (Working Paper, 99-7). Disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/05b607ng>>. Acesso em: 19 out. 2022.

BUCHANAN, James M. Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform. Publius: **The Journal of Federalism**, v. 25, n. 2, p. 19-27, 1995.

CRESPO GONZÁLEZ, Jorge. Democracia y alta función pública en el marco intergubernamental del Estado español. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**. Madrid: INAP, v. 19, pp. 17-33, mai. 2018.

DEL PINO, Eloísa; PAVOLINI, Emmanuele. Decentralization at a time of harsh austerity: multilevel governance and the Welfare State in Spain and Italy facing the crisis. **European Journal of Social Security**, v. 17, n. 2, pp. 246-270, jun. 2015.

DICKOVICK, J. Tyler. **Recentralization in Latin America**: institutional layering and presidential leverage. Seattle: 107th American Political Science Association's Annual Meeting, 2011. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1902939>. Acesso em: 17 out. 2022.

DICKOVICK, J. Tyler.; EATON, Kent H. Latin America's resurgent centre: national government strategies after decentralization. **The Journal of Development Studies**, v. 49, n. 11, p. 1453–66, jul. 2013.

- ELAZAR, Daniel. Tendências de Desarrollo Institucional em España y el Mundo. In: AGRANOFF, Robert; BAÑON, Rafael. **El Estado de Las Autonomías: hacia un nuevo federalismo?**. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, p. 21-30.
- FALLETTI, Tulia G. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 327-346, set. 2005.
- FALLETTI, Tulia G. **Decentralization and subnational politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- KAZEPOV, Yuri. **Rescaling social policies: toward multilevel governance in Europe**. London: Ashgate Publishing, 2010.
- LA FUENTE, Angel. **El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010**. Madrid: *BBVA Research*, Documentos de Trabajo 12/23, nov. 2012. Disponível em https://www.bbva.com/KETD/fbin/mult/WP_1223_tcm346-360838.pdf.
- LEON, Sandra; FERRIN, Monica. La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico. In.: COLINO, Cesar; FERRÍN, Monica; LEÓN, Sandra. **La práctica de la cooperación intergubernamental en España**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y -Constitucionales, 2012, p. 7-51.
- LOPEZ NIETO, Lourdes (coord.). **Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación**. Madrid: Dykinson, 2006.
- MORENO, Luis. **The Federalization of Spain**. London: F. Cass, 2001.
- MORENO, Luis. **La Federalización de España: poder político y territorio**. Madrid: Siglo XXI, 2008.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. Significados e tendências do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e na Espanha. In.: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos. Aurelio Pimenta de **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 29-64.
- ROVERE, Mario. **Redes en salud; un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad**. Rosario: Secretaría de Salud Pública/AMR y Instituto Lazarte. 1999.
- SÁENZ ROYO, Eva. **Desmontando mitos sobre el Estado Autonómico**. Madrid: Marcial Pons, 2014.
- SÁENZ ROYO, Eva. Los márgenes de mejora del estado autonómico ¿Una reforma en clave federal? In TUDELA ARANDA, José; KÖLLING, Mario. **Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español**. Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2015, pp. 181-205.
- SCHNABEL, Johanna. Committed to Coordination? Intergovernmental Councils as a Federal Safeguard. **Swiss Political Science Review**, v. 23, n. 2, pp. 191–206, jun. 2017.
- STIGLITZ, Joseph. **More instruments and broader goals moving toward the post-Washington consensus**. Helsinki, Finland: The 1998 WIDER Annual Lecture, 1998. Disponível em: <http://www.ucm.es/info/eid/pb/Stiglitz98wider.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.
- WEAVER, R. Kent; ROCKMAN, Bert A. **Do Institutions Matter?** Washington: Brookings Institution, 1993.
- WIESNER, Eduardo. La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. In: AGHON, Gabriel; EDLING, Hebert. **Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo**. Santiago: P. imprenta, 1997.