

Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais

Eduardo José Grin

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Fernando Luiz Abrucio

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

O artigo discute o federalismo brasileiro e seus diversos caminhos para obter cooperação intergovernamental. A análise empírica foca em três rotas federativas para promover capacidades estatais municipais. Na dimensão territorial, o Comitê de Articulação Federativa, criado em 2003, alocado na Presidência da República, e seus esforços para qualificar a gestão fiscal e administrativa municipal. Na dimensão de políticas públicas, o Sistema Único da Assistência Social, implantado em 2005, e o efeito de suas regras para estimular a modernização das Secretarias Municipais. Compara-se esse sistema nacional de políticas com o outro modelo, como é o caso da educação, para avaliar os resultados da implantação do Plano de Ações Articuladas surgido em 2007. Na dimensão de programas, avalia-se o PMAT, criado em 1997 pelo BNDES e o PNAFM, implantado pelo Ministério da Fazenda desde 2002. Conclui-se que, com tantas rotas, produzir e implantar políticas públicas no federalismo brasileiro é um verdadeiro caleidoscópio.

Palavras-chave: federalismo – Brasil, relações intergovernamentais, capacidade estatal, administração municipal

[Artigo recebido em 25 de junho de 2018. Aprovado em 14 de novembro de 2018.]

Quando no todas las rutas de cooperación intergubernamental llevan al mismo camino: arreglos federativos en Brasil para promover capacidades estatales municipales

El artículo discute el federalismo brasileño y sus diversos caminos para obtener cooperación intergubernamental. El análisis empírico se centra en tres rutas federativas para promover capacidades estatales municipales. En la dimensión territorial, el Comité de Articulación Federativa, creado en 2003, asignado en la Presidencia de la República, y sus esfuerzos para calificar la gestión fiscal y administrativa municipal. En la dimensión de políticas públicas, el Sistema Único de la Asistencia Social, implantado en 2005, y el efecto de sus reglas para estimular la modernización de las Secretarías Municipales. Se comparó ese sistema nacional de políticas con el otro modelo, como es el caso de la educación, para evaluar los resultados de la implantación del Plan de Acciones Articuladas surgido en 2007. En la dimensión de programas, se evalúa el PMAT, creado en 1997 por el BNDES y el PNAFM, implantado por el Ministerio de Hacienda desde 2002. Se concluye que, con tantas rutas, producir e implantar políticas públicas en el federalismo brasileño es un verdadero caleidoscopio.

Palabras clave: federalismo - Brasil, relaciones intergubernamentales, capacidad estatal, administración municipal

When not all intergovernmental cooperation routes lead in the same direction: federal arrangements in Brazil to promote municipal state capacities

The article discusses Brazilian federalism and its various ways of achieving intergovernmental cooperation. The empirical analysis focuses on three federative routes to promote municipal state capacities. In the territorial dimension, the Federative Articulation Committee, created in 2003, allocated at the Presidency of the Republic, and its efforts to qualify municipal fiscal and administrative management. In the public policy dimension, the Single Social Assistance System, implemented in 2005, and the effect of its rules to stimulate the modernization of the Municipal Secretariats. This national policy system is compared with another model, such as education, to evaluate the results of the implementation of the Articulated Action Plan that emerged in 2007. In the dimension of programs, it is evaluated the PMAT, created in 1997 by the BNDES and PNAFM, implemented by the Ministry of Finance since 2002. It is concluded that, with so many routes, producing and implementing public policies in Brazilian federalism is a true kaleidoscope.

Keywords: federalism - Brazil, intergovernmental relations, state capacity, municipal administration

Introdução

Há pelo menos duas certezas no modelo político e institucional da cooperação intergovernamental no Brasil após 1988: o federalismo cooperativo é a matriz básica, ao mesmo tempo em que existem vários meios de alcançar esse objetivo. Uma das áreas nas quais o caleidoscópio federativo se expressa com mais evidência é a das iniciativas voltadas a promover capacidades estatais municipais. Todas as rotas federativas indicam como fim ampliar os recursos institucionais e administrativos dos governos locais, mas nem todas constituem caminhos similares em suas alternativas e resultados. Assim, esse artigo visa analisar os diferentes arranjos existentes no federalismo cooperativo brasileiro similares nos objetivos de promover a modernização da gestão municipal, mas distintos nos seus instrumentos de formulação e implementação.

Desde 1988 a Constituição e as leis subsequentes confirmaram a autonomia e a responsabilidade pela implementação de boa parte das políticas públicas para os municípios, só que a grande maioria tem baixa capacidade administrativa e gerencial para tal. Mas como em sistemas federais autoridades centrais coexistem com autoridades subnacionais, suas ações são altamente interdependentes, mas de forma frequente apenas modestamente coordenadas (PIERSON, 1995; STEPAN, 1999).

Esse dilema da produção e implementação conjunta de políticas de alcance federativo pode ser mais pronunciado em algumas arenas do que em outras. No Brasil, esse é um desafio existente quando se trata de desenvolver capacidades estatais municipais. Por isso, importa analisar os arranjos institucionais e os resultados do federalismo para lidar com essa questão de forma coordenada e cooperativa, sobretudo com as interdependências intergovernamentais intensificadas com a descentralização de políticas. Fortalecer essas capacidades tornou-se condição imperativa para uma descentralização administrativa menos desigual (VELOSO *et al.*, 2011).

As novas atribuições assumidas pelos municípios ampliaram as exigências para qualificar sua gestão. A literatura que relaciona descentralização de políticas e capacidades administrativas municipais (MELO, 1996; ARRETCHÉ, 1999; KUGELMAS; SOLA, 1999; ABRUCIO, 2005) concorda que existem essas carências no âmbito local. Mas são poucos os trabalhos que abordam a gestão municipal e como o federalismo brasileiro lida com o tema. Na literatura brasileira sobre políticas públicas há poucos trabalhos que investigam as capacidades estatais municipais como fator condicionante dos resultados obtidos com a descentralização (VASQUEZ, 2012). Essa é a principal contribuição desse trabalho para ampliar a compreensão

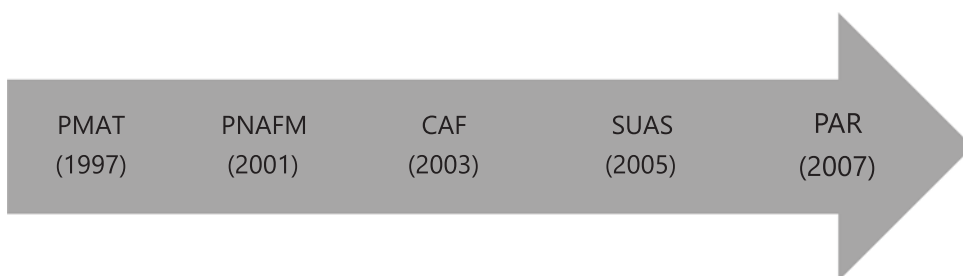
dos arranjos federativos que, no Brasil, foram implementados com a finalidade de elevar a qualidade da gestão municipal frente às novas responsabilidades assumidas com a descentralização de políticas públicas. O artigo busca contribuir para esse debate na Federação brasileira, para o que serão discutidas cinco iniciativas federais implementadas entre 1997 e 2014.

Em 1997, no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), foi criado o Programa de Modernização das Administrações Tributárias (PMAT). No seu segundo mandato (1999-2002) implementou-se o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM). O primeiro é administrado pelo BNDES e foi criado em 1997, o segundo é gerenciado pelo Ministério da Fazenda (MF) e operado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Esta discussão aborda a implantação de programas como a forma de cooperação federativa para fortalecer capacidades estatais municipais.

No primeiro Mandato Lula (2003-2006) foi criado, em 2003, o Comitê de Articulação Federativa (CAF) para, dentre outros objetivos, aportar assistência gerencial às prefeituras. Analisa-se a pactuação intergovernamental por meio da participação de unidades constitutivas – União e municípios – conforme um princípio de representação territorial. Federações são formadas por um governo nacional e por no mínimo um nível subnacional, que são os estados. Como no Brasil, após 1988, os municípios passaram a ser um terceiro nível de governo, tornou-se possível estruturar um fórum federativo com a presença da União e desse ente territorial, sem que os estados tivessem que participar.

Em 2005 foi instituído o Sistema Único de Assistência Social (Suas), no qual o tema da qualificação das secretarias municipais sempre esteve presente. No segundo Governo Lula (2007-2010), o Ministério da Educação implementou, em 2007, o Programa de Ações Articuladas (PAR) que teve na modernização das secretarias municipais uma de suas áreas de apoio. O PAR sofreu ajustes organizativos no Governo Dilma Rousseff, no ano de 2012, o que alterou seu *status* legal e a forma de implantação. A comparação entre essas duas áreas serve para verificar se o modelo de um sistema nacional de política pública foi mais exitoso na cooperação federativa do que o caso da educação.

Figura 1 – Linha de tempo dos arranjos federativos para promover capacidades estatais municipais



Fonte: elaboração própria.

Para abordar essas iniciativas, o artigo apresenta cinco seções. Inicia-se apresentando o marco teórico e analítico da cooperação federativa para promover capacidades estatais subnacionais. Segue-se analisando o CAF como o tipo de cooperação intergovernamental em bases territoriais. A próxima seção discute o Suas e o PAR como dois modelos institucionais distintos de políticas públicas federais, sobretudo a existência de um sistema nacional na primeira. A quarta parte aborda o PMAT e o PNAFM para promover capacidades estatais municipais. São analisadas cinco experiências de cooperação federativa organizadas sobre três desenhos institucionais distintos. Seguem-se as considerações finais, nas quais se apresenta uma comparação das três formas de cooperação federativa e suas características centrais.

As possibilidades da cooperação federativa: territórios, políticas e programas

O federalismo cooperativo é uma construção política para tratar das relações entre todos os níveis de governo em torno de agendas comuns. Trata-se de coordenar unidades territoriais componentes da Federação que, por terem seus próprios interesses, podem optar por vínculos intergovernamentais ou então buscar maior autonomia. Portanto, a cooperação não é um dado, mas uma contínua negociação e barganha para gerar consensos que alinhem objetivos nacionais compartilhados com a autonomia subnacional.

O federalismo como um pacto pode ser expresso na síntese de Elazar (1987): *self-rule and shared rule* (auto-governo e governo partilhado). As relações federativas distribuem poder entre unidades autônomas em arranjos negociados para alcançar objetivos comuns. Adotado mais claramente a partir do pós-Segunda Guerra, o federalismo cooperativo cria mecanismos de apoio nacional aos governos subnacionais sem transformá-los em meros braços operacionais do poder federal (ELAZAR, 1994).

A cooperação envolve arranjos institucionais e regras decisórias que incorporam interesses baseados territorialmente. Esses variam no grau em que fornecem poderes de veto às unidades subnacionais, pois o que está em jogo são temas como a alocação de responsabilidades em políticas públicas entre distintos entes governamentais em relação a sua produção, implementação e financiamento compartilhado (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

Mas, conforme Burgess (2006, p. 47), é preciso separar “*federalismo como uma força motriz multidimensional e federação como sua contraparte institucional, estrutural e sistêmica*”. A questão reside em identificar os caminhos federativos que formalizam como os elos entre os entes podem ser institucionalizados. Este trabalho se apoia no conceito de federação e em diferentes vínculos intergovernamentais de cooperação que a União e os níveis subnacionais podem estabelecer, especialmente as relações formalmente constituídas entre os entes.

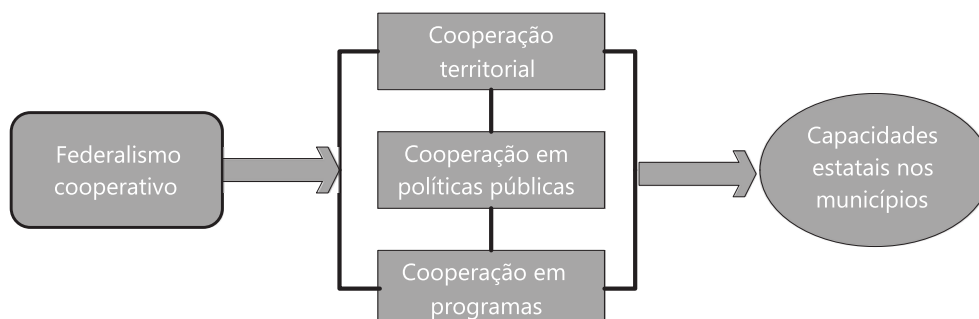
Esses relacionamentos podem ser de três tipos, conforme os autores e tradições teóricas destacadas por Agranoff (2001): a) Anderson (1960) (cooperação territorial entre todos os níveis de governo por meio de seus *officials*); b) Grodzins (1984) (*policy oriented* ao focar como agências públicas e seus gestores em distintos governos colaboram mutuamente); e c) Elazar (1962) (“*hard cases*” de programas selecionados como estudos de caso). A fusão teórica e empírica dessas concepções é possível, pois cooperação entre territórios, políticas e programas pode ser complementar.

As três dimensões da cooperação federativa podem constituir arenas visando apoiar o fortalecimento institucional dos municípios, considerando a relevância de ações com esse alcance intergovernamental. Sendo o federalismo cooperativo um sistema que busca pactuar acordos entre os entes por meio de arranjos de corte territorial, em políticas públicas ou programas, a oferta de ações para incentivar a modernização dos governos locais se insere nesse rol de possibilidades. Mas como os entes subnacionais são autônomos, o pacto federativo se constitui não pela imposição das prioridades oriundas do governo central, mas por mecanismos de indução que sejam considerados benéficos em nível local (LAE-CHO; WRIGHT, 2001). As iniciativas federais para promover capacidades estatais dos entes subnacionais se inserem nesse escopo mais amplo das relações intergovernamentais.

Não há capacidade estatal em geral, mas sim nas arenas particulares que servem para esclarecer as trajetórias diferenciadas de comportamento governamental. Por isso sua existência em um dado contexto precisa ser conhecida: “capacidade para o quê?”. Uma saída metodológica para responder a essa questão é avaliar quais são os instrumentos de políticas que buscam qualificar a ação do Estado (WEISS, 1998). Nesse artigo, cada uma das três dimensões analíticas corresponde a uma arena para

responder a essa pergunta. Mas é preciso também avaliar: “capacidade por quais meios? Desse modo, arranjos organizados territorialmente, por políticas públicas e programas são rotas de cooperação federativa para promover capacidades estatais municipais, como esquematizado na Figura 2.

Figura 2 - Modelo analítico do artigo



Fonte: elaboração própria.

Analisar como cada uma das dimensões promoveu capacidades estatais municipais serve para ilustrar o caleidoscópio federativo no Brasil. Como será visto, diferentes caminhos nem sempre levam ao mesmo fim em termos de cooperação intergovernamental.

O CAF e a dimensão territorial da cooperação federativa para promover capacidades estatais nos municípios

No Brasil, até 2003, não havia experiência prévia de uma arena federativa envolvendo União e governos municipais. O formato desse fórum foi inédito nas federações, pois seus congêneres envolvem os três níveis de governo (caso suíço, australiano, americano e sul-africano) ou ao menos União e estados (casos alemão, canadense e indiano). O CAF propunha-se a apoiar uma nova organização do Estado nacional baseada no fortalecimento das capacidades institucionais municipais, cujos limites eram considerados um empecilho. Como se avaliava que a descentralização política e fiscal não havia gerado mecanismos eficazes de relações intergovernamentais, o CAF buscava um “contrato bilateral” entre governos municipais e federal (LOSADA, 2013, p. 9). Ademais, buscava-se qualificar a burocracia municipal em função de um ambiente regulatório mais complexo (por exemplo, o Estatuto da Cidade e seus requerimentos para as cidades com mais de 20 mil habitantes).

Repactuação federativa e geração de capacidades estatais eram objetivos de *nation building*, especialmente “com foco nos pequenos municípios” (TREVAS,

2004, p. 5). O decreto que o instituiu o CAF dispôs que deveriam ser propostas ações visando fortalecer a capacidade financeira, técnica e gerencial dos municípios. Conforme Losada:

[A] autonomia conquistada permanece restrita à capacidade de auto-organização político-administrativa, mas dissociada do aparato tecnológico e dos recursos técnicos e financeiros imprescindíveis à consecução dessas atividades, daí porque é imperiosa e urgente a revisão do atual modelo de apoio à gestão municipal (LOSADA, 2013, p. 1).

O CAF adquiriu relevância política ao abrigar-se na Casa Civil da Presidência da República como instância consultiva. Sua estrutura organizacional era formada por três níveis de gestão: Pleno, Secretaria Técnica e Grupos de Trabalho. O Pleno era a principal instância decisória, formada por 37 membros: 19 do governo federal e 18 das associações municipais, mas como as deliberações eram consensuais, o presidente (Ministro da Secretaria de Relações Institucionais - SRI) votava pró-forma.

Houve conquistas para ampliar as capacidades estatais municipais resultantes desse fórum. O período 2003 a 2006 enfatizou questões financeiras e tributárias pactuadas federativamente e transformadas em normas legais e constitucionais. Estas foram: valores de transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) aumentaram para 23,5%; Lei Complementar nº 116/2003, sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza; repasse da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE); possibilidade de arrecadar 100% dos valores do Imposto Territorial Rural (ITR); e as novas regras do salário-educação.

A arrecadação do ISS cresceu 289% entre 2000 e 2009, e aumentou seu peso na receita tributária própria, na média municipal, de 36,2% para 42,3%. São números expressivos, pois nesse período o crescimento acumulado do PIB brasileiro foi de 33%. A participação do ISS teve um aumento médio de 9,8% anual de 2003 a 2013 (MULTICIDADES, 2014; ORAIR; ALENCAR, 2010). O terceiro caso trata das transferências da arrecadação da CIDE, cujas regras constitucionais pactuadas no CAF definiram que 25% dos 29% transferidos aos estados seriam destinados aos municípios para financiar a infraestrutura de transportes.

O quarto caso foi franquear a ampliação municipal da arrecadação do ITR: aquelas que assumissem sua cobrança e fiscalização poderiam apropriar 100% da sua receita ao invés dos 50% repassados pela União. A EC nº 42/2003 e a Lei nº 11.250/2005 autorizaram a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, a conveniar com os municípios. O *boom* ocorreu entre 2008 e 2009, de 95 para 1317 cidades, acrescidas de mais 717 de 2010 a agosto de 2015. O quinto caso foi a ampliação dos repasses do salário-educação com a mudança da legislação.

De 2004 a 2008 cresceu em 88% seu repasse estadual aos municípios (SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DA PRESIDÊNCIA DA RÁPUBLICA, 2009). O CAF pactuou as regras que estabilizaram essas transferências.

Contudo, é preciso matizar os resultados do CAF em matérias financeiras e tributárias, pois seus objetivos na arena intergovernamental não se mostraram sustentáveis. Esse foi um efeito da sua falta de autoridade intragovernamental. Seguindo o argumento de Wright (1988), a frágil coordenação federativa esboçada não teve força política para gerar um modelo de autoridade mais compartilhada. A falta de poder intragovernamental explica os recuos frente aos modestos avanços alcançados, pois ações da União que reduziram os recursos financeiros locais não tinham como ser contrapostas por essa instância.

O FPM, em 2007, respondia por 26% das receitas municipais, mas em 2012 caiu para 22,5% (municípios com até 50 mil habitantes representavam 75% de toda participação) (CNM, 2013b). Enquanto a política econômica do Governo Federal permitiu 1% de acréscimo no FPM, gerou-se um aumento real de recursos aos municípios. Essa situação alterou-se após 2008, pois o FPM foi reduzido com as desonerações para a indústria automobilística e a linha branca. Após esse período, quando surgiram dificuldades de manter os acordos firmados no CAF, decisões do Governo Federal alteraram essa pactuação. Esse é um indicativo da fragilidade federativa desse fórum para envolver as cidades em um processo cooperativo de *nation building*.

Em uma conjuntura menos favorável, o CAF não detinha recursos de poder para influir na redução das alíquotas de IPI que afetaram a arrecadação do FPM e reduziram os repasses aos municípios. Os ganhos gerados pela legislação do ISS não foram capazes de compensar essas perdas, e o ITR, além das adesões que obteve não terem sido amplas no universo total de municípios, gerou um efeito marginal na arrecadação tributária. Nos repasses da CIDE, sua cobrança foi zerada pela União, em 2012, para manter os preços dos combustíveis congelados, sem nenhum debate com o CAF, o que retirou os ganhos obtidos com a pactuação federativa.

Os resultados líquidos das medidas legais resultantes da pactuação federativa que buscaram promover a melhoria das capacidades fiscais e financeiras, entre 2008 (um ano antes de começaram as medidas do governo federal que afetaram as finanças municipais) até 2013, foram pequenos (Tabela 1).

Tabela 1 - Comparação das medidas fiscais e tributárias e seus resultados na receita municipal

Medida	Caráter	Resultado (2008-2013) (%)
FPM	Redistributivo	-3,5
ITR	Receita própria	0,2
Salário-educação	Distributivo	1,5
CIDE	Redistributivo	0,1
ISS	Receita própria	2,1
Resultado geral		0,4

Fonte: elaboração própria com base em CNM (2013a) e Multi Cidades (edições 2008 a 2013).

Após 2007, priorizou-se a agenda da gestão, conforme as propostas do GT Interfederativo da “Agenda Nacional de Apoio à Gestão dos Municípios”: a) aumentar a capacidade de gestão para executar políticas públicas; e b) facilitar o acesso municipal aos programas federais, diminuir procedimentos desnecessários e unificar habilitação, cadastro e acesso aos programas federais (convênios, PMAT/BNDES com acesso simplificado e o “novo” PNAFM/MF/CEF; e) apoio à gestão municipal por meio do portal de convênios e aplicativos do *software* público 4CMBR (GRUPO DE TRABALHO DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E DE QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO DOS MUNICÍPIOS, 2011).

O CAF coordenou esforços de agências centrais para diagnosticar a gestão municipal, mas não detinha capacidade decisória para implantar nenhuma ação. A cooperação federativa que poderia resultar dessas análises não gerou nenhum resultado efetivo. A articulação intergovernamental esbarrou nos seus próprios limites, pois estava além das competências do CAF incidir nas iniciativas dos órgãos setoriais voltadas à modernização das administrações municipais. Uma condição necessária seria evitar o isolamento das ações realizadas em órgãos como Banco do Brasil, CEF, CGU, Esaf, Enap e Ministérios. Um desenho com essa quantidade de ramificações intergovernamentais dependia da capacidade de coordenação intragovernamental, mas o CAF não possuía estrutura técnica para alcançar esse objetivo.

Havia acordo que a “qualidade do federalismo” demandava mais capacidade estatal municipal, mas a solução proposta pelo CAF extrapolava seu poder de articulação e gestão. A combinação de ausência de autoridade intragovernamental

com a reduzida relevância que o tema assumiu na agenda do Governo Federal criou impedimentos para a implementação de ações de apoio à gestão municipal. Esta experiência mostra que relações intergovernamentais são ancoradas na política e impregnadas de políticas (WRIGHT, 1988), mas a incapacidade de obter acordos na arena intragovernamental pode impactar a cooperação federativa. Por exemplo, trazer a Escola Superior de Administração Fazendária/MF e a Escola Nacional de Administração Pública/MPOG para uma rede federal de assistência técnica teria poucas chances de ser mobilizada pela falta de poder intragovernamental e de *enforcement* do CAF.

Isso para não falar que MPOG, BNDES e MF tinham os seus próprios programas de capacitação gerencial para municípios, sobre os quais CAF e SRI não tinham autoridade formal. Não houve apenas problemas como a “armadilha da decisão conjunta” do seu modelo consensual de decisão. O problema era que as definições do CAF não tinham garantia de que seriam implementadas, pois esse era um fórum consultivo e sem poder de adotar agendas vinculantes. Como a agenda da gestão municipal não gerou acordo entre os órgãos federais que compunham o CAF, ao não ser aprovada, seu efeito prático foi manter o *status quo* das ações setoriais já implementadas por órgãos como a CEF, BNDES e MPOG.

Se o efeito da primeira fase foi uma involução nos ganhos tributários e financeiros, a segunda, voltada para modernizar gestão, pouco avançou além da formulação de uma proposta. O amparo legal do CAF era frágil (formalizado por Decreto em 2007) e configurou um arranjo precário que, ao fim e ao cabo, dependia de vontade política. Seguindo a visão de Inwood, Johns e O'Reilly (2011), o CAF não poderia ser mais que um “facilitador generalista” e um “corpo de aconselhamento” para mediar relações federativas e com as agências centrais. Era desprovido de recursos de *enforcement* sobre políticas federais, o que restringiu sua ação na arena intragovernamental. Esse foi o grande limitador para garantir a implantação sustentável de políticas promotoras de capacidade estatal nos municípios.

Um fórum com essa configuração depende dos órgãos especializados do governo central. Mas quando o consenso não está dado *a priori*, a dinâmica das **relações intragovernamentais** pode ser decisiva para o formato das **relações intergovernamentais**. Portanto, uma das razões que explica a pouca capacidade de o CAF incidir na agenda do Governo Federal e obter a adesão de órgãos centrais decorreu de seus limites de autoridade decisória e reduzida capacidade técnica. Autoridade intragovernamental é uma condição necessária para fóruns federativos serem capazes de gerar resultados intergovernamentais. O CAF foi incapaz de acordos intragovernamentais entre as agências federais que atuavam desenvolvendo políticas para a administração municipal.

Quanto mais o CAF expôs sua fragilidade como fórum federativo para lidar com temas de interesse dos municípios, mais se reduziu sua autoridade para mediar conflitos federativos que afetavam as suas capacidades estatais. A presença de interesses territoriais na produção cooperativa de políticas (ELAZAR, 1994; AGRANOFF, 2007) foi descontinuada sem que o CAF tivesse como se opor. Instituíram-se arranjos fiscais compensatórios visando reduzir assimetrias e fortalecer as capacidades de geração de receitas nos municípios, o que foi um avanço. Mas essas conquistas não se mostraram sustentáveis em uma arena intergovernamental que se pautava por reduzir assimetrias federativas quando ela mesma padecia da assimetria de poder dentro da esfera federal.

No CAF, de 2003 a 2014, a cooperação horizontal e transversal prevista como sua missão básica não teve condições políticas de se opor à ação setorial dos demais órgãos e, nesse sentido, gradativamente se tornou uma pseudoarena (PRESSMAN, 1975). Quando confrontado com a necessidade de confirmar medidas já aprovadas (como o aumento do FPM e os repasses da CIDE) ou avançar no apoio técnico aos governos locais (como ocorreu com o GT Interfederativo) evidenciaram-se suas fragilidades políticas.

O CAF se defrontou com a escolha da cooperação federativa no Brasil estruturada essencialmente por meio de políticas públicas como caminho político e institucional preferencial. Em vez de um modelo pautado por representações territoriais de generalistas e de *politiques* subnacionais (ELAZAR, 1987), como é o caso alemão, canadense e australiano, a gestão intergovernamental organiza-se por meio de gestores especialistas e *policies*. A interseção entre “jurisdições” subnacionais e aquelas existentes nas “funções” alocadas em ministérios e agências federais não ocorreu. Esse dilema resultou da inexistência de *enforcement* do CAF sobre as políticas setoriais, que seria necessária para deter poder intragovernamental e incidir da cooperação federativa para incrementar nas capacidades estatais municipais. Uma institucionalidade como o CAF mostrou-se, diante da experiência, uma rota federativa limitada.

Cooperação federativa por meio das políticas públicas para apoiar a modernização da gestão municipal: os modelos da assistência social e da educação

Esta seção analisa como políticas públicas de alcance federativo podem implementar arranjos cooperativos, visando promover capacidades institucionais nos municípios. Compara-se educação e assistência social, que se distinguem, na segunda área, pela existência de um sistema nacional de políticas como arena intergovernamental. Esse tipo de arranjo costuma dispor de mais recurso político,

financeiro e institucional para fortalecer a cooperação entre os entes. Costumam gerar maior convergência federativa, e o nível central atua na coordenação e indução, visando ampliar adesões subnacionais, sobretudo por meio de apoio financeiro e técnico continuado. No Brasil, o protótipo é o Sistema Único de Saúde, que serviu de referência para a assistência social¹.

O Suas foi instituído em 2005, pela Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), e desde então vem evoluindo na sua institucionalização, sobretudo nas regras e legislação de alcance federativo. Sua organização é chave para analisar o fortalecimento das capacidades estatais nos municípios. Na educação, antes de 2007, as ações do MEC para apoiar a qualificação da gestão municipal eram descontínuas e tópicas. Nesse ano foi lançado o PAR visando suprir, dentre outras, também essa lacuna.

Tabela 2 - Comparação do desenho institucional do SUAS e do PAR

Desenho institucional	Suas	PAR
Formato institucional	Sistema nacional de política	Programa
Financiamento	Transferência fundo a fundo	Convênio
Forma de adesão	Voluntária	Voluntária
		Não
Pactuação federativa	Sim	Informal/ UNDIME ¹ e CONSED ²
Arenas de pactuação	CIT e CIBs	
Exigências de adesão	Implantar Plano, Conselho e Fundo Municipal	Diagnóstico da Secretaria Municipal e plano de ação

¹ O Suas possui Comissões Intergestores Bipartite (CIB), organizadas nos estados, e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), em nível federal. São espaços de pactuação federativa entre gestores que mantêm o comando único em cada esfera do governo.

Atores subnacionais		Secretarias Municipais
<i>Enforcement</i> federal	Secretarias Municipais	
Amparo legal	Alto	Alto
Custos de acesso	Loas	Decreto
	Destinar recursos orçamentários para financiar a política	Contrapartida financeira e pactuação de débitos com a União
Duração da cooperação	Contínua	
		Limitada a quatro anos (PPA municipal)
Sustentabilidade dos resultados na gestão municipal	Alta	Baixa

Fonte: elaboração própria.

A escolha da educação e da assistência visa comparar o efeito de medidas do Governo Federal implementadas em um período muito próximo. Considerando que legados institucionais e o tempo fazem diferença em políticas públicas, optou-se por não analisar a saúde. Assim, em um período similar, busca-se avaliar se sistemas de políticas fazem diferença como caminho federativo para gerar capacidades estatais municipais.

A experiência do Sistema Único da Assistência Social

No caso dos Suas, sua evolução institucional influenciou para que a modernização da gestão das secretarias municipais fosse exitosa, pois, em 10 anos, houve avanços relevantes quando comparados ao legado prévio da gestão local. Segue-se avaliando a principal iniciativa do MDS para induzir financeiramente a modernização gerencial das Secretarias Municipais de Assistência Social (SMASs): o Índice de Gestão Descentralizada do Suas (IGD-Suas). Por fim, analisa-se o Pacto de Aprimoramento² e seus efeitos nos municípios, no ano de 2014, sobretudo as metas de gestão das SMASs³.

² A NOB Suas estabelece que União, estados, Distrito Federal e municípios devem elaborar o Pacto de Aprimoramento para aperfeiçoar o Sistema (planejamento e acompanhamento da gestão, organização dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais).

³ Especialmente as metas 17 (desprecarizar a gestão de recursos humanos), 18 (estruturar SMAs com a formalização de áreas essenciais) e 19 (adequar a legislação municipal à legislação do SUAS).

Dois indicadores para avaliar a evolução organizativa municipal são a ampliação do comando único para a área e a habilitação municipal em algum nível de gestão, comparando sua cobertura nacional antes e depois da criação do Suas (Tabela 3).

Tabela 3 - Comando da gestão municipal da assistência social

	2005 (%)	2009 (%)	2010 (%)	2012 (%)	2014 (%)
Gestão exclusiva	59	70,1	76,2	77,2	77,5

Fonte: Pesquisas Munic-Ibge (2005 e 2009) e CensoSuas (2010, 2012 e 2014).

Em nove anos, o comando único cresceu 31,2%, sobretudo nos menores municípios. Essa ampliação também reflete a complexidade assumida pelos programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais. Houve mudanças na gestão municipal estimuladas por exigência federal para aprimorarem sua capacidade organizacional para executar os recursos disponibilizados (BICHIR, 2011). Quanto à habilitação, em 10 anos, ampliou-se o número de municípios em gestão básica (+58%) e plena (+28%), e reduziu-se a gestão inicial (-95%). Esse foi dos efeitos do cofinanciamento em bases regulares, automáticas e com critérios universais para os serviços de Proteção Social Básica e Especial, após 2005. Esses dois indicadores mostram que o Suas estimulou a melhoria da gestão socioassistencial nos municípios.

A Tabela 3 mostra números de dois dos três requisitos obrigatórios para adesão ao Suas (o outro era criar o Conselho Municipal de Assistência Social). Ainda que essas exigências já estivessem na Loas desde 1993, com a criação do Suas tornaram-se obrigatórias para o acesso a fontes estáveis de financiamento. Decerto que esse foi um indutor federal relevante para muitos municípios implantarem seus Planos e Fundos.

Tabela 4 - Municípios que possuem requisitos de habilitação ao Suas conforme a NOB 2005 (%)

Exigências para habilitação	2005	2010	2014
Plano Municipal de Assistência (PMAS)	91,4	94,1	92
Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)	91,2	96,1	98,6

Fonte: Pesquisas Munic, 2005, 2009, 2013 e CensoSuas 2010, 2012 e 2015a.

Todavia, a qualificação gerencial apresentou limites frente a metas definidas pelo Suas e ao Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal (2014-2017), visando estruturar áreas chave das SMASs. Os resultados do ano de 2014 estão na Tabela 4.

Tabela 5 - Subdivisões gerenciais das Secretarias Municipais de Assistência Social (%)

Unidades internas	Formal	Informal	Inexistente
Gestão do SUAS	56,4	31,3	13,3
Gestão do Programa Bolsa Família	70,8	22,8	6,4
Gestão da Regulação do SUAS	35,6	29,4	35
Gestão Financeira e Orçamentária	50,1	30,1	19,8
Vigilância Social (monitoramento e avaliação)	33,4	36	30,6
Gestão do Trabalho	27,8	26,2	46

Fonte: Censo Suas, 2014.

Observa-se na Tabela que regras de indução federativa importam para ampliar capacidades estatais, mas podem existir limites quando funções especializadas passam a ser demandadas. Em regra, essa questão associa-se com o nível de escolaridade média e superior dos servidores estatutários que, na média, cresceu pouco em 10 anos (Tabela 5).

Tabela 6 - Vínculo estatutário de servidores com nível médio ou superior (% em relação ao total de servidores)

	2005 (%)	2009 (%)	2012 (%)	2014 (%)
Servidores com escolaridade média ou superior	26,9	27,8	28,1	28,9

Fonte: Pesquisas Munic 2005 e 2009 e CensoSuas 2012 e 2014.

Passada a fase inicial dos estímulos financeiros e normativos do Suas, cujas demandas eram mais formais (criar Conselho Municipal, PMAS e o FMAS para adesão ao SUAS), as novas exigências do Sistema ampliaram seus requerimentos gerenciais para as SMASs absorverem atividades tecnicamente mais complexas. Contudo, essas demandas não foram respondidas com a mesma capacidade. O Pacto de Aprimoramento também exigiu esse salto qualitativo para atingir as metas, pois os recursos gerenciais das Secretarias eram frágeis para essa nova etapa de desenvolvimento institucional. Por exemplo, as SMASs, na média, dispunham de 2,59 funcionários para atividades de gestão da informação, monitoramento, avaliação e vigilância socioassistencial, gestão de benefícios, transferência de renda e cadastro único (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014).

Por fim, não há como avaliar o avanço das capacidades estatais municipais sem considerar o IGD-Suas, que exige dos municípios sua habilitação/adesão ao Suas. O índice visa induzir e aferir resultados da gestão que embasam o MDS a repassar mensalmente uma bonificação financeira aos municípios. O índice varia de 0 a 1 e exige um desempenho mínimo: localidades com porcentual abaixo ou igual a 0,2 não são contempladas, e valores acima de 0,5 são considerados satisfatórios.

Quanto ao uso dos recursos, o IGD-Suas foi utilizado para: capacitações (68,1%), aquisição de materiais (58,9%), equipamentos de informática (60,3%), desenvolvimento de sistemas informatizados (21,7%), custeio administrativo (passagens e diárias (59,8%), compra de material de consumo (58,9%), aquisição de mobiliário (44,1%), compra de veículos (26,9%) e manutenção de veículos (21,7%). O IGDSUAS complementou o orçamento municipal, e sua utilização sem vinculações prévias serviu para as SMASs qualificarem a gestão administrativa. Em termos de eficácia, na média nacional para 2014, o índice de 0,658 ficou acima do considerado satisfatório pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015B).

O Plano de Ações Articuladas na política de educação

Quanto à política de educação, em 2007, o MEC lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) visando melhorar a qualidade da educação básica e instituiu, por Decreto, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) como seu carro chefe. Buscou-se implementar o regime de cooperação com os entes subnacionais, mediante ações de assistência técnica e financeira. As adesões ao “Compromisso” passaram a ser a base do apoio voluntário da União e o Plano de Ações Articuladas (PAR) o meio para viabilizar os convênios. Em face da inexistência de um sistema nacional de educação, foi essa adesão que, respeitada a autonomia municipal, gerou uma indução que condicionava a obtenção de recursos.

No entanto, o PDE e o PAR não foram construídos de forma cooperativa em âmbito federativo, pois foram elaborados por técnicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e consultores contratados, apesar de sua discussão com a União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação. Porém, ao integrar o PDE, “Compromisso” e PAR, esse último transformou-se no meio para implantar projetos de melhoria na educação básica e modernizar administrativamente as Secretarias Municipais de Educação (SMEs). Mas, comparado ao Suas, o PAR era institucionalmente mais frágil por ser organizado por meio de decretos e resoluções não pactuadas federativamente.

O PAR aproximou os pequenos municípios do MEC e colaborou com o seu planejamento. Nessa linha, foram desenvolvidas orientações para as SMEs evitarem descontinuidades administrativas, dado o caráter plurianual do PAR. Como o foco era gerar uma análise conectada com as ações para melhorar o IDEB, a presença do MEC criou uma relação educativa com as equipes municipais de planejamento (FONSECA; ALBURQUERQUE, 2012). Ademais, a exigência de um diagnóstico e a definição de prioridades já foi uma mudança significativa na gestão das SMEs.

Contudo, os resultados na gestão municipal foram menores do que aqueles obtidos na assistência social, sobretudo considerando o legado de maior precariedade administrativa dessa última política e os recursos financeiros historicamente mais avantajados da primeira. Guardadas a disponibilidade de informações, os indicadores de capacidade estatal são similares aos da assistência social.

O primeiro exemplo é a gestão financeira pelas próprias SMEs, que ainda inexistia na maioria dos municípios. Muitos dirigentes locais não possuem equipes que os auxiliem nessa área e desconhecem que essa é uma prerrogativa sua. Essa limitação evidenciava-se quando, na elaboração do PAR, eram solicitadas informações sobre questões a gestão da educação. Os titulares das SMEs majoritariamente desconheciam o orçamento, pois esse era gerido e/ou controlado pelos prefeitos, tesoureiros, secretários de finanças e/ou contadores contratados (CAMINI, 2009). Inexistia, no PAR, exigência ou indução para a gestão financeira ser assumida pelas SMEs, tal como ocorre na assistência social.

Na média, em 2014, em 35% dos municípios os prefeitos seguiam controlando os recursos da área, em oposição à Lei de Diretrizes e Bases. Somados os 16% em outras estruturas, vê-se que a maioria das SMEs não gerenciava seu orçamento, especialmente os menores (Tabela 7). Quanto ao Fundo Municipal de Educação, somente a Munic de 2011 possui informação, ano em que essa foi a realidade de apenas 41,6% dos municípios.

Tabela 7 – Municípios com responsável pela gestão dos recursos da educação

Total (em mil habitantes)	Responsável pela gestão financeira			
	Municípios	Gabinete do Prefeito	Órgão gestor da educação	Outra estrutura
Brasil	5570	1945	2717	849
Até 50000	1243	508	568	159
5000 a 10000	1216	498	511	197
10000 a 20000	1383	509	634	220
20000 a 50000	1080	337	563	165
50000 a 100000	348	65	217	60
100000 a 500000	261	28	191	42
+ 500000	39	-	33	6

Fonte: Munic IBGE (2014).

Quanto ao comando exclusivo da área, em 2006, um ano antes do PAR, essa era a realidade de pouco mais de 25% dos municípios, e em oito anos houve um incremento de 225%, sobretudo nos menores (Tabela 8).

Tabela 8 - Porcentual de municípios com Secretaria Municipal exclusiva para Educação

Intervalo populacional	2006 (%)	2014 (%)
Total	26,3	59
Até 5000	16,3	44,5
De 5001 a 10000 habitantes	17,1	52,1
De 10001 a 20000 habitantes	23,6	58,9
De 20001 a 50000 habitantes	36,4	69,6
De 50001 a 100000 habitantes	52,8	81,3
De 100001 a 500000 habitantes	65	87
Mais de 500000 habitantes	66,7	94,5

Fonte: Munic IBGE (2006, 2009, 2011 e 2014).

Uma forma de avaliar se o comando exclusivo veio acompanhado da complexificação de suas unidades internas, a exemplo da meta 18 do Pacto de Aprimoramento do SUAS, é por meio do *proxy* “criação dos sistemas municipais de ensino”. Conforme a Munic IBGE 2009, após a sua criação, é preciso consolidá-lo com competência técnica, investimento financeiro e estruturas de apoio. Em 2006, 42,7% dos municípios possuíam sistemas próprios de ensino, e o percentual chegou a 52,1% em 2009. Considerando esse *proxy*, já nesse ano, as SMEs possuíam uma gestão mais complexa do que suas congêneres da Assistência Social no ano de 2014. Quanto ao Plano Municipal de Educação: em 2006 existia em 31% dos municípios e em 2014 cresceu para 44% (MUNIC IBGE, 2014). São números bem inferiores aos da assistência social.

Ainda que o PAR tenha estimulado em algum nível a modernização da gestão municipal, seus resultados são, para variáveis similares, menores do que aqueles obtidos na assistência social. Ademais, o PAR não criou mecanismos de indução similares ao IGD-Suas, visando premiar a performance gerencial nas SMEs.

A análise comparada mostrou que seus desenhos institucionais e formas de implementação fazem a diferença nos resultados que foram alcançados no desenvolvimento das capacidades estatais municipais. No caso do Suas, requisitos básicos de gestão (comando exclusivo da área, planejamento e gestão financeira própria) são exigências com alto grau de *enforcement* federal. O PAR, por seu turno, não foi concebido sob esse tipo de indução e exigência. É na intersecção entre a existência de um sistema nacional de políticas públicas e a trajetória de desenvolvimento institucional das duas áreas que se pode avaliar os avanços na modernização gerencial das secretarias municipais. Apesar do enorme atraso administrativo da assistência social frente à educação, historicamente mais robusta em termos organizacionais e financeiros, a institucionalização das regras de cooperação federativa do Suas induziu respostas muito mais efetivas na modernização das SMASs. Com efeito, sistema nacionais de políticas mostram-se uma rota federativa mais alvissareira para lidar com os desafios de ampliar capacidades estatais municipais em um contexto de descentralização de políticas.

Cooperação federativa para promover capacidades estatais nos municípios por meio de programas: o PMAT e o PNAFM

Esta seção analisa a forma como esses programas federais buscaram promover capacidades estatais municipais. O PMAT é administrado pelo BNDES e foi criado em 1997, o segundo foi gerido pelo MF, operado pela CEF e existiu, com duas das três fases previstas, de 2002 a 2012. Esses não são os únicos programas com essa finalidade, mas foram escolhidos porque: são os mais longevos, o que ajuda

a gerar uma série histórica para a análise; não são apenas ações de capacitação, mas iniciativas que intervêm na gestão local; possuem abrangência nacional, o que permite realizar avaliações comparativas; e possuem os maiores aportes de recursos financeiros federais, o que os distingue de outras ações.

O PMAT visa modernizar a administração tributária, financeira e patrimonial. Em 1999 ampliou suas ações fiscais, de eficiência administrativa e melhoria na qualidade do gasto público para a educação, saúde e assistência social. Seu nome alterou-se para Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (BNDES, 2009). O PNAFM foi instituído para melhorar a eficiência administrativa, fortalecer a gestão fiscal, instituir um modelo de gestão por resultados, política de recursos humanos e planejamento do orçamento com participação social (MF, 2006b). Em 2001 foi contraído o empréstimo do governo brasileiro junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento; o Senado Federal o regulamentou e o programa iniciou-se em maio de 2002.

No período dessa análise, de 1997 e 2014, o número de municípios que aderiram aos programas é muito reduzido. Ambos totalizaram 472 operações em 403 municípios (7,2% dos 5570 existentes no país), pois 51 contrataram o mesmo programa mais de uma vez ou então ambos. Como evidência da assimetria de acesso, 26% dos projetos foram contratados por 12,7% dos municípios, que responderam por 63,4% dos valores financiados. Dos municípios que contrataram mais de um projeto, apenas oito têm menos de 100.000 mil habitantes, embora esse intervalo populacional representasse, em 2012, apenas 5,2% de todos os municípios do país. Quanto à distribuição regional, 83% dos 51 municípios estão nas regiões Sul e Sudeste e representaram 81,5% de todos os financiamentos já muito seletivos. Em relação à adesão e acesso ao crédito, a assimetria regional, em favor dos maiores municípios e dos que contrataram mais de uma vez foi flagrante, pois houve uma significativa concentração das linhas de crédito⁴.

Se esses resultados podem ser um prêmio à sua capacidade de iniciativa municipal, federativamente esse não é um bom sinal. A mensagem passada não é que o público-alvo potencial, municípios com menos capacidade estatal, seriam contemplados. Ao contrário, a preferência recaiu sobre os mais capazes de ajustar-se às regras administrativas, exigências legais (*o go by the book para Wright, 1988*) e condições de pagamento.

Em termos federativos, o PMAT e o PNAFM nada fizeram para reduzir essas disparidades, pois argumentar que os municípios são autônomos e decidem ou não a sua candidatura, ao fim e ao cabo, contribuiu para manter o status quo

⁴ Os dados sobre os dois programas foram obtidos de dois pedidos de informação: Protocolo SIC 16853006290201599, de 10.09.2015 – MF e pedido de informação n. 99903000073201580 – BNDES.

das desigualdades existentes entre os menores e os maiores. A carência local de “capacidade de absorção” (PRESSMAN, 1975) seguiu sendo um sério obstáculo para a grande maioria das cidades receberem apoio federal.

Também não deve ser esquecido que nas arenas de políticas pode haver sobreposição de programas e o problema da “partilha das funções” (GRODZINS, 1984). Nesse caso, a combinação da adesão voluntária, desenho das regras de acesso e a sobreposição de programas gerou resultados pouco alentadores. Isso porque, em sistemas federais, mais abertura de escolha pode ampliar as opções dos governos mais habilitados em detrimento dos mais necessitados. A situação do PMAT e PNAFM, ao concentrar o financiamento em 51 cidades, ilustra bem essa questão.

A fragmentação de programas, para Pressman (1975), pode estimular a barganha de governos subnacionais mais habilitados política e administrativamente para se moverem em contextos de autoridade dispersa. O efeito que pode advir é ampliar assimetrias federativas de acesso, pois para agir com essa desenvoltura é preciso dominar certas habilidades. Como “tal capacidade não é, de maneira alguma, universalmente assegurada”, alguns municípios podem ganhar em dobro, enquanto outros podem ficar com menos do que precisam, o que reduz a eficácia da cooperação intergovernamental. A concentração regional e o acesso pelos maiores municípios evidenciam esse resultado na implementação dos dois programas.

A realidade do PMAT e PNAFM também ilustra outro argumento de Grodzins (1984): governos mais habituados a trabalhar juntos tendem a reforçar vínculos federativos, enquanto os menos habilitados costumam ocupar posições secundárias nas arenas intergovernamentais. Entes com quadros profissionais qualificados, estrutura administrativa organizada e boas práticas de gestão orçamentária podem melhorar suas condições de operar cooperativamente com as agências federais. Ademais, o plano de ação dos administradores nacionais afeta a atitude dos entes e seu engajamento em atividades de planejamento (GRODZINS, 1984).

Nos termos de Wright (1988), não basta existir programas baseados nos fatores de fornecimento e demanda, pois a “dinâmica” das relações federativas é mais complexa que a “estática” dessas regras. Podem existir fatores “empurrando” os possíveis destinatários em direção aos programas, mas formas de acesso e condições políticas e econômicas podem alterar a probabilidade de buscarem esse suporte.

A adesão local a programas federais geralmente costuma obedecer aos seguintes passos: a) interesse como função de **necessidade** percebida vs. **disponibilidade** de financiamento; b) **capacidade administrativa** para desenvolver a candidatura e a estimada **probabilidade de sucesso**; c) agências federais avaliam as candidaturas, visando medir necessidades, capacidade de implementação, inovação e benefícios (WRIGHT, 1988). No caso do PMAT e do PNAFM, esses procedimentos acabaram

gerando uma apropriação desigual, que configurou uma assimetria de acesso em favor dos maiores municípios. E assim foi, pois o **quesito das necessidades** foi secundarizado diante das *better off cities* em termos **condições de pagamento** do financiamento junto aos bancos públicos.

Diferentemente do Suas e do CAF, em ambos os programas inexistiu uma arena de pactuação federativa. Esse espaço foi ocupado pelo que Wright (1988) chama de *subgovernments*: burocracias que assumem relevância como proponentes de política e influência para moldar a cooperação intergovernamental. Combinam razoável autonomia funcional com uma grande capacidade de *enforcement* na implementação de regras de acesso. Discricionariedade das burocracias e o seu *locus* institucional são essenciais (PRESSMAN, 1975; WRIGHT; STENBERG, 2006). Esta foi a realidade do PMAT e do PNAFM: suas regras foram definidas por corpos técnicos do BNDES, MF/CEF considerando as regras de financiamento público no Brasil. Os municípios que se ajustassem a essas normas poderiam acessar os programas. A realidade dos números é uma evidência contundente dos resultados em termos de cooperação federativa para modernizar a gestão municipal.

No caso dos dois programas, a definição de regras de acesso pouco considerou as desigualdades municipais, o que favoreceu a candidatura dos “mais aptos”. Como a realidade das relações intergovernamentais costuma não ser homogênea, normas de programas podem implicar distintos padrões de vínculos e produzir diferentes impactos nas localidades (WRIGHT, 1988). Nesse caso, as regras do PMAT e do PNAFM acabaram incentivando uma “cartelização e monopólio de acesso” (ELAZAR, 1994) pelas cidades “mais preparadas”.

O otimismo do programa como instrumento de política para modernizar a gestão estatal foi pouco efetivo em termos de cooperação federativa. Tanto na adesão como na distribuição regional e financeira houve um baixo compartilhamento intergovernamental. A *policy interaction* (AGRANOFF, 2007) foi pouco efetiva, pois as jurisdições locais não se alinharam de forma equitativa dentro das estipulações legais e regulatórias.

O município deveria indicar os bens oferecidos em garantia como reserva de pagamento (geralmente cotas-parte do FPM e/ou receitas provenientes do ICMS ou ICMS-Exportação) sem a certeza de que reduziria despesas e ampliaria receitas próprias. Esses requerimentos influíram nas adesões aos programas, pois, em linha com Presmann (1975) costumam ser constrangidos pela legislação e procedimentos burocráticos, o que tende a torná-los mais inflexíveis. Essas demandas eram ainda piores para os municípios menores e mais dependentes de recursos do FPM, além de serem aqueles com mais dificuldades de atenderem os pleitos da Secretaria do Tesouro Nacional para obterem o financiamento.

Essas demandas acabaram incidindo para que boa parte da adesão ocorresse em capitais e municípios de maior porte. Estes costumam ter relação direta com o BNDES e uma situação fiscal com maior capacidade de arrecadação, além de serem menos dependentes das transferências do FPM (GRIN, 2014). Portanto, o “risco de não obediência” (WRIGHT, 1988) dos regulamentos gerou um *trade-off* entre aderir/não aderir que penalizou especialmente os menores municípios. Esse era o mesmo procedimento para todas as operações do banco, que, por serem muito onerosas, acabavam sendo mais compensadoras para os maiores municípios.

As regras de acesso e implementação desses programas constrangeram as escolhas de muitos municípios. Em termos da cooperação federativa, essas são situações que podem gerar “pontos de rangido” (ELAZAR, 1972), que geralmente decorrem do controle centralizado em programas federais concebidos sem consulta prévia aos entes subnacionais. Um dos efeitos práticos que podem advir é reduzir o alinhamento dos programas aos interesses locais e dificultar a obtenção de vínculos federativos mais cooperativos (DERTHICK, 1972).

Nesse sentido, a ressalva de Grodzins (1984), que a ação de administradores nacionais afeta a forma como gestores locais engajam-se em atividades de planejamento, foi a realidade do PMAT e do PNAFM. Os resultados não foram alvissareiros, pois como lembra Agranoff (2001, p. 39), a ideia “de governos capazes trabalhando juntos como um meio de manter a federação” pode se deparar com a distância entre o formato de programas e a dificuldade de aderência pelos entes subnacionais. Considerando essa situação no caso desses programas, sob o ponto de vista da cooperação federativa para promover as capacidades estatais municipais, o êxito foi muito pequeno.

Por essa razão, nos programas federais se pode avaliar como opera a “acomodação mútua” e os graus menores ou maiores de cooperação como *modus operandi* (AGRANOFF, 2001). No PMAT e no PNAFM, a relação entre doador federal e destinatário municipal não gerou nenhuma arena de negociação que fosse um espaço para mediar conflitos. Da maneira que foram implementados, esses dois programas diferem da visão de Pressman (1975, p. 107) de que o apoio federal torna a “forma de barganha algo parcialmente cooperativo, parcialmente antagônico e mutuamente dependente do conjunto de atores”. Não havia barganha no PMAT e no PNAFM diante da rigidez das normas legais e administrativas. As dissonâncias entre *feds* e locais foram mais do que “em parte antagônicas” e a mútua dependência não sensibilizou o BNDES e o MF/CEF, e tampouco os municípios, pois mesmo com o reduzido número de contratos os programas pouco mudaram sua forma de operar.

Essa é uma diferença importante na comparação com sistemas de políticas nos quais existem arenas federativas de pactuação, negociação e administração

de conflitos. Nos sistemas de políticas, as dissonâncias federativas são tratadas no interior de uma institucionalidade cujas regras favorecem a produção de consensos entre a União e os entes subnacionais. Sistemas de políticas conseguem responder de forma mais efetiva às exigências de “sessões de comunicação” e planejamento unificado de demandas (PRESSMAN, 1975) como recursos para gerar cooperação entre esferas de governo.

Ambos os programas, com suas regras de adesão voluntária, implementação carente de pactuação intergovernamental, lógica pautada mais pela capacidade de pagamentos dos municípios, assimetria no acesso dos recursos em favor das maiores localidades e dificuldade de aproximar as visões dos seus gestores com aquelas dos municípios, não foram propícios para estimular o federalismo cooperativo e promover a modernização da gestão municipal no Brasil.

A Tabela 9 descreve os diferentes caminhos da pactuação federativa para promover capacidades estatais municipais, exceto o PAR, que serviu de controle para o Suas e suas características básicas. Essa comparação descritiva só adquire sentido à luz do objetivo do artigo: no Brasil, as formas de cooperação intergovernamental são constituídas por diferentes regras de adesão, atores responsáveis por sua formulação, distintos modelos de articulação e variados modelos de implementação.

Promoção federativa de capacidades estatais municipais e os problemas de cooperação intergovernamental

Conforme a discussão realizada, pode-se inferir que, das experiências estudadas, os sistemas de políticas públicas são o formato institucional mais adequado para gerar cooperação federativa, visando promover capacidades estatais municipais. Nessa linha, Skocpol (2002, p. 17) destaca que “os mais frutíferos estudos de capacidades estatais tendem a focar-se sobre arenas particulares de políticas”. Com efeito, as trajetórias das políticas podem gerar relacionamentos intergovernamentais responsáveis por induzir capacidades estatais em nível municipal.

Sistemas de políticas requerem que sua história e institucionalidade considere aspectos de cultura organizacional. Este é outro legado que importa no estabelecimento de processos cooperativos, como é o caso da assistência técnica intergovernamental para desenvolver capacidades estatais (GRINDLE, 1997). Alinhar a cooperação intergovernamental para incentivar capacidades estatais municipais envolve decisões políticas em um processo de *nation building* e o papel que esses atores territoriais devem ter. Coordenar essas escolhas federativas diante de governos municipais autônomos política e administrativamente é um desafio complexo. Essa questão não depende apenas de decisões locais, razão pela qual requer coordenação nacional.

Assim, das três dimensões teóricas analisadas para avaliar como o federalismo cooperativo pode promover capacidades estatais municipais, aquela organizada por meio de sistemas de políticas mostra-se a mais habilitada. Sua forma de organização com coordenação nacional e apoio à execução descentralizada, regras de indução financeira, mecanismos de premiação e sanção, pactuação federativa em fóruns e financiamento contínuo e estável mostra-se mais aderente para qualificar a gestão municipal.

Tabela 9 - Principais características das três dimensões da cooperação federativa para promover capacidades estatais municipais

	Dimensão da cooperação territorial (CAF)	Dimensão da cooperação em políticas públicas (Suas)	Dimensão da cooperação por meio de programas (PMAT e PNAFM)
Ano de criação	2003	2005	PMAT em 1997 e PNAFM em 2001
Instrumento de formalização jurídica	Decreto	Lei ordinária	Ato normativo da Diretoria (BNDES) Contrato internacional (BID/MF)
Principal âncora legal ou constitucional	Inexistente	Loas	LRF
Principais atores governamentais	Ministério de Relações Institucionais/ Sec. Assuntos Federativos	Ministério do Desenvolvimento Social e Fundo Nacional de Assistência Social	Ministério da Fazenda, Caixa Econômica Federal e BNDES
Principais atores municipais	Prefeitos e representados dos presidentes das cinco associações regionais	Secretarias municipais de Assistência Social e seu <i>staff</i> político e técnico	Secretarias municipais de finanças, planejamento, administração e Prefeitos
Perfil dos administradores municipais	Generalistas	Especialistas	Especialistas e generalistas

Visão dos atores políticos municipais	Parcialmente positivo (não conseguiu inserir a agenda da modernização municipal de forma eficaz)	Positiva (Suas criou elos intergovernamentais e institucionais que auxiliaram a gestão municipal)	Negativa (programas pouco flexíveis e inadequados à realidade da gestão municipal)
Visão dos atores políticos federais e/ou gestores dos programas	Positiva (inovou na cooperação federativa territorial brasileira e pela primeira vez pautou o tema das capacidades estatais municipais)	Positiva (criou financiamento contínuo e regras de acesso flexíveis a cada tipo de cidade, o que facilitou sua modernização gerencial)	Positiva (programas abertos a qualquer município e os que contrataram tiveram bons resultados, especialmente no aumento de receita própria).
Principal foco na promoção de capacidades estatais	Financeiro (efetivado) e gerencial (não implantado)	Administrativo, gerencial e qualificação de recursos humanos (NOBS e Pacto de Aprimoramento)	Financeiro (ampliação das receitas próprias como base para autonomia municipal)
Custos de acesso	Inexistentes	Destinar recursos orçamentários para financiar a política de assistência	Contrapartidas financeiras e pactuação de débitos com a União
Forma de acesso	Indireta (por meio das associações de representação do municipalismo)	Direta e voluntária (municípios optam por aderir ao Suas)	Direta e voluntária (candidaturas municipais às linhas de crédito)
Forma legal de adesão	Protocolo de Cooperação Federativa	Termo de adesão	Contrato (operação de crédito)
Abrangência	Jurisdicional (município)	Setorial (política pública)	Funcional (setores administrativos)
Assimetria de acesso	Inexistente (medidas aprovadas cobrem todos os municípios)	Inexistente (os municípios aderem com compromissos por níveis de gestão)	Existente (regras de adesão voluntária favorecem mais as maiores cidades)

Alcance da adesão federativa	Virtualmente todos os municípios	99,9% dos municípios até 2014	7,2% dos municípios até 2014
Duração da cooperação federativa	Contínua	Contínua	Descontínua (PMAT e PNAFM contratados por tempo definido)
Capacidade de <i>enforcement</i>	Baixa (carência de poder intragovernamental reduziu sua autoridade)	Alta (regras condicionam acesso aos benefícios do SUAS)	Alta (regras operacionais e legais, mas com ônus de reduzir adesões locais)
Capacidade de indução federativa	Média (alta de 2003 a 2006 e baixa depois/alta na área tributário-financeiro e baixa na área gerencial)	Alta (manejo de recursos financeiros e organizacionais estimulam adesões municipais)	Baixa (regras e constrangimentos legais operam como indução negativa)
Instrumentos de indução à gestão	Inexistente	IGD-Suas	Inexistente
Modelo de gestão intergovernamental	Pactuada federativamente	Pactuada federativamente	Não pactuada federativamente
Forma de decisão	Consensual no Pleno	Consensual nas CIBs e CIT	Decisões centradas no MF/CEF/ BNDES
Fóruns de cooperação federativa	Existente (no CAF e seus GTs Interfederativos)	Existente (CIBs e CIT pactuam normas)	Inexistente (gestão centralizada e sem mediação federativa)
Status das arenas federativas	Consultivo	Pactuação operacional sobre normas	Inexistente

Convergência federativa	Média (não gerou metas comuns além das questões financeira e tributária)	Alta (modelo institucional facilita a adoção de objetivos comuns)	Baixa (cada ente executa o programa sem a definição de metas comuns)
Sustentabilidade dos resultados na gestão municipal	Média (perda das conquistas do FPM e CIDE/ganhos com o ISS)	Alto (indicadores básicos de gestão municipal cresceu desde 2005, mas com limites para se expandir)	Baixa (ao longo do tempo não há resultados significativos)

Fonte: elaboração própria.

Por sua articulação nacional, um sistema de políticas precisa inserir todos os entes federativos sob o mesmo arcabouço institucional. Mas, e isso é o mais relevante, sistemas de políticas, ao menos no caso do SUAS, são mais sensíveis para compreender que as carências de capacidades estatais municipais importam. Secretarias municipais desprovidas de instrumentos de gestão dificultariam esse processo de cooperação federativa, visto que o sistema opera essencialmente por meio de relações intergovernamentais entre as burocracias dos três níveis de governo. Não por acaso, desde a sua criação, três das principais exigências de adesão são premissas básicas de capacidade estatal: implantar o CMAS e o FMAS e elaborar o PMAS.

O CAF, o PAR, o PMAT e o PNAFM também buscaram suprir lacunas de gestão municipal, mas, diferentemente do Suas, faltou-lhes o apoio de um modelo institucional. O Suas conseguiu aliar metas de modernização da gestão local com instrumentos alinhados a tais finalidades, o que torna os efeitos de *feedback* mais significativos para seguir direcionando a qualificação de seu modelo de gestão municipal. E como esse resultado sistêmico deve envolver os governos subnacionais, sobretudo os municípios como executores descentralizados da política, modernizar sua gestão tornou-se condição necessária do êxito do Suas.

Assim, a cooperação federativa para apoiar a modernização da gestão tem nos sistemas de políticas um caminho mais ajustado ao tamanho dessa tarefa. Porém,

a cooperação territorial e por programas trazem lições teóricas e empíricas que enriquecem a proposição de um modelo analítico para avaliar como o federalismo cooperativo pode promover capacidades estatais municipais. Sobretudo considerando que, no Brasil, a descentralização de políticas é a forma central que organiza as relações intergovernamentais em contextos de heterogeneidade federativa. Portanto, para avaliar se sistemas nacionais de políticas são o melhor formato para coordenar a modernização de governos autônomos, mas desiguais, é preciso superar considerar certas condições que, se ausentes, podem gerar problemas de cooperação intergovernamental. Essas questões, tendo o modelo do Suas como referência, são as que seguem:

1. capacidade de *enforcement* intergovernamental: decisões e regras são vinculantes para todos os integrantes e explicitam os objetivos de capacidades estatais subnacionais como aspectos estratégicos a serem implementados;
2. poder intragovernamental: sistemas de políticas possuem condições políticas e institucionais que lhes conferem autonomia decisória nas regras sobre a partilha federativa de funções governamentais;
3. coordenação federativa e autonomia subnacional: essa combinação se afasta tanto da gestão centralizada na esfera central como do autarquismo municipal, para o qual fortalecer capacidades de gestão em nível subnacional é vital para qualificar os vínculos intergovernamentais;
4. fortalecer fóruns de gestão federativa: demandas de modernização gerencial são pactuadas com todos os níveis de governo, que servem para evitar decisões centralizadas e reduzir a tentação do controle dos órgãos centrais sobre os entes locais, o que poderia enfraquecer suas capacidades administrativas;
5. consenso federativo: a barganha e a pactuação negociada criam uma via mais alinhada federativamente sobre prioridades para desenvolver capacidades estatais subnacionais, e assim reduzem a dissonância entre o nível central e os municípios;
6. financiamento estável e contínuo: os recursos transferidos pelo governo nacional aos municípios são condicionados a metas de capacidade estatal. O sistema financia a modernização em nível municipal, mas ao cobrar resultados aprimora a contratualização federativa de metas alinhadas a objetivos nacionais da política pública;
7. regras de adesão: as candidaturas são voluntárias, pois os entes são autônomos, mas como os requerimentos de adesão são sistêmicos, exigências de modernização administrativa subnacional se inserem como uma dimensão estratégica para qualificar a inserção desses entes no interior das relações intergovernamentais e federativas;

8. custos de adesão: municípios garantem recursos orçamentários para aderirem ao Suas, mas existe suporte técnico federal para qualificar capacidades estatais municipais. As induções às adesões combinam cobranças pela modernização da gestão subnacional com contrapartidas federais que também apoiem essa meta;
9. assimetria de acesso: o Suas se organiza por níveis de gestão, e assimetrias locais de capacidades estatais são tratadas de forma mais flexível e sem o enquadramento em regras uniformes que secundarizem realidades administrativas distintas. Sistemas de políticas são mais apropriados para lidar com realidades federativas caracterizadas por desigualdade e heterogeneidade municipal, como é o caso do Brasil;
10. efeitos de realimentação e trajetória da gestão municipal: sistemas de políticas alinham-se a um *loop* em que capacidades estatais dos governos locais alimentam e são realimentadas por essa institucionalidade. Essa condição reduz disparidades de capacidades estatais entre os entes, e é uma condição necessária para qualificar as relações intergovernamentais entre os participantes.

Considerações finais

Este trabalho analisou como o federalismo brasileiro se organizou entre 1997 e 2014 para promover as capacidades estatais nos municípios por meio de três institucionalidades de cooperação intergovernamental: arenas territoriais, sistemas de políticas públicas e programas. Em termos empíricos, o artigo se debruçou sobre cinco casos que permitiram testar os argumentos apresentados em distintos modelos institucionais nas dimensões de análise. Utilizou-se o debate sobre a modernização da gestão municipal como referência para analisar como o federalismo cooperativo brasileiro se organiza por meio de vários caminhos de relações intergovernamentais.

Como se argumentou na introdução, uma das áreas em que o caleidoscópio federativo se expressa com mais evidência é a das iniciativas voltadas a promover capacidades estatais municipais. Agora pode-se reafirmar e repetir com a vantagem das evidências empíricas: todas as rotas federativas indicam como fim ampliar os recursos administrativos dos governos locais, mas nem todas constituem caminhos similares em suas alternativas e resultados.

Em geral, verificou-se que os efeitos gerados pelos diferentes arranjos de cooperação federativa são pequenos, quando comparados com as carências nas gestões municipais. No entanto, é preciso ressaltar que as iniciativas federais para apoiar a promoção de capacidades estatais são relativamente recentes

diante da histórica fragilidade de gestão nos governos locais. Considerando-se o PMAT e o PNAFM como pontos de partida, a ação da União com essa finalidade há pouco passou dos 20 anos de existência, o Suas possui 13 anos, e o CAF surgiu em 2003. Em retrospectiva, são iniciativas com uma trajetória não muito longa. Portanto, a existência de políticas, programas e arranjos de cooperação federativa representam avanços para responder aos desafios de qualificar as capacidades institucionais municipais.

Sistemas nacionais de políticas são o desenho político e institucional mais adequado, considerando as características do federalismo brasileiro, quando se busca responder ao desafio de modernizar a gestão municipal. Ainda assim, há uma variedade de desenhos institucionais para esse fim. Com base na arena de políticas, vê-se que ele pode ser centralizado (caso do PMAT e do PNAFM e o papel dos *subgovernments*) ou descentralizado (a pactuação realizada no âmbito do Suas). É possível encontrar dinâmicas mais cooperativas (CAF e Suas) e outras mais competitivas (o acesso aos dois programas federais favoreceu as maiores e mais afluentes municipalidades).

Coexistem regras que induzem positivamente o acesso (Suas e PAR), enquanto o PMAT e o PNAFM fortalecem assimetrias de adesão. Alguns instrumentos estimulam o desenvolvimento gerencial, como o IGD-Suas; em outros casos, a modernização administrativa pode ser postergada para a maioria das cidades, dadas as exigências para se obter um financiamento, como foi visto nos dois programas. O modelo dos sistemas de políticas gera sanções positivas que, conforme analisado, contribuiu, de forma geral, para qualificar a gestão municipal em pouco mais de 10 anos. O formato dos PMAT e do PNAFM, por sua vez, ao favorecer as *better off cities*, pouco ou nada fez para atender ao universo mais amplo e necessitado em termos de mais capacidades estatais.

Diante dessa heterogeneidade de rotas de cooperação federativa, a Tabela 10 mostra alguns resultados no desenvolvimento de capacidades estatais municipais, respeitadas as peculiaridades das três institucionalidades analisadas neste artigo.

Tabela 10 – Ganhos de capacidades estatais municipais nos três modelos de cooperação federativa

	Programas (PMAT/PNAFM)	Sistema de política (SUAS)	Cooperação territorial (CAF)
Ganhos fiscais e orçamentários ³	Sim ⁴	Sim	Sim ⁵
Desenvolvimento gerencial	Sim	Sim	Não
Suporte administrativo	Sim	Sim	Não
Ampliação da força trabalho ⁶	Não	Sim	Não
Qualificação de recursos humanos	Sim	Sim	Não
Reforçou comando exclusivo sobre a política pública	Não	Sim	Não

Fonte: elaboração própria.

Portanto, há desempenhos diferentes na cooperação federativa, a depender da institucionalidade em tela. Mais do que isso, existem muitos caminhos que são adotados nas relações intergovernamentais no Brasil, mas que incidem sobre os mesmos municípios como potenciais beneficiários das alternativas de pactuação implementadas. Coordenar os distintos arranjos – territorial, políticas públicas e programas –, ao menos considerando a arena analisada neste artigo, segue sendo um desafio significativo para a Federação brasileira.

Referências bibliográficas

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

AGRANOFF, Robert. American Federalism and the search for Models of Management. *Public Administration Review*, v. 61, n. 6, p. 671- 681, 2001.

_____. Intergovernmental Policy Management: cooperative practices in federal systems. In: PAGANO, Michael A.; LEONARDI, Robert (eds.). *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. New York: Palgrave Macmillian, p. 248-285, 2007.

- AGRANOFF, Robert; MCGUIRE, Michael. A Jurisdiction-Based Model of intergovernmental management in U.S. cities. *Publius*, v. 28, n. 4, p. 1-20, 1998.
- AGRANOFF, Robert; RADIN, Beryl A.. *Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: the basis for contemporary intergovernmental relationships*. In: ASPA 2014 Conference, March 14, 2014.
- ANDERSON, W. *Intergovernmental relations in review*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960.
- ARRETCH, Marta Tereza S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p.111-141, 1999.
- BICHIR, Renata M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. IUPERJ: Rio de Janeiro, 2011.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES) *Guia de operações com mandatário*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.
- BURGESS, Philip M. Capacity Building and the Elements of Public Management. *Public Administration Review*, v. 35, p. 705-716, 1975.
- BURGESS, M. *Comparative Federalism: theory and practice*. New York: Taylor & Francis Group, 2006.
- CAMINI, Lúcia (2009). *A gestão educacional e a relação entre os entes federados na política educacional de PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Pauta emergencial de reivindicações do movimento municipalista*. XVI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios. Brasília, 2013b.
- _____. *Tema: Coeficientes do FPM*. Apresentação na audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo. Senado Federal. Apresentação, 2013a.
- DERTHICK, M. *New Towns in-Town*. Washington, D. C.: The Urban Institute, 1972.
- DOWNS, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company, 1967.
- DUCHACEK, Ivo D. *Comparative Federalism: the territorial dimension of politics*. New York: University Press of America, 1987.
- ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Presss, 1987.
- _____. *Federalism and the way to peace*. Reflections paper n. 13. Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, 1994.
- _____. *American Federalism: a view from the states*. New York: Harper & Row Publishers, 1972.
- _____. J. *The American partnership*. Chicago: The University of Chicago Press, 1962.
- EVANS, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. On the road toward a more adequate understanding of the State. In: _____. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 346-366, 2002.

FONSECA, Marília; ALBURQUERQUE, Severino V. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. *Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB*, n. 34, p. 61-74, 2012.

GRIN, Eduardo J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014.

GRIN, Eduardo J.. *Rotas federativas para a promoção de capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira*. Tese de doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2016.

GRINDLE, M. S. (ed.). *Getting good government: capacity building in the public sector of developing countries*. Harvard University Press, 1997.

GRODZINS, Morton *The American system: a new view of government in the United States*. Chicago: Rand McNally & Company, 1984.

INWOOD, Gergory J.; JOHNS, Carolyn M.; O'REILLY, Patrícia L. *Intergovernmental policy capacity in Canada: inside the world of finance, environment, trade, and health*. Montreal: McGill Queens University Press, 2011.

KJAER, M.; HANSEN, O. H.; THOMSEN, J. P. F. *Conceptualizing State capacity*. 2002. Disponível em: <<http://www.demstar.dk/papers>>. Acesso: 16 de junho de 2011.

KRANE, Dale; WRIGHT, Dale. Intergovernmental Relations. In: SHAFRTIZ, Jay (org.), *Defining Public Administration: selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Colorado: United Kingdom: Westview Press, p. 83-101, 2000.

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

LAE-CHO, Chung; WRIGHT, Deil S. Managing Carrots and Sticks: Changes in State Administrators' Perceptions of Cooperative and Coercive Federalism during the 1990s *Publius*, v. 31, n. 2, pp. 57-81, 2001.

LOSADA, Paula R. *Agenda nacional de apoio à gestão municipal*. In: XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 noviembre, 2013.

MELLO, Marcus A. O município na federação brasileira e a questão da autonomia. In: Centro de Estudos (org.). *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung.1999.

_____. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?. *São Paulo em Perspectiva*, v.10, n. 3, p.11-20, 1996.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Relatório de Gestão. Exercício 2007*. Brasília: MEC: SEB, 2008.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros. *Relatório de Acompanhamento Julho a Dezembro de 2006*. Brasília: UCP, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS, 2014*. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/pacto-de-aprimoramento-do-suas> >. Acesso: 20 de novembro 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Censo SUAS 2014. Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2015a.

_____. *Relatório de Gestão 2014*. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015b.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. *Federalism and the Welfare State: new world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

ORAIR, Rodrigo O.; ALENCAR, André A. *Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais*. Brasília: ESAF, 2010.

PIERSON, Paulo. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, v. 8, n. 4, p. 449-78, 1995.

PRESSMAN, Jeffrey L. *Federal programs and city politics*. Berkeley: University of California Press, 1975.

SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Consolidação do Relatório do Grupo de Trabalho de Fortalecimento Institucional e de Qualificação da Gestão dos Municípios do Comitê de Articulação Federativa-CAF-2011*. Brasília: Presidência da República, 2011.

_____. *Governo Federal e municípios; cresce o Brasil, ganham os municípios e os cidadãos*. Brasília, DF: Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, 2008.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter B; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3-41, 2002.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Dados*, v. 42, n. 2, p. 197-252, 1999.

TREVAS, Vicente Y Plá *O Governo Lula e a estratégia de fortalecimento da federação: o caso do Comitê de Articulação Federativa*. In: IX Congresso del CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, Madrid, 2 -5 Noviembre, 2004.

VAZQUEZ, Daniel A. *A influência das capacidades municipais nos resultados das políticas de educação e saúde*. In: 36o Encontro Anual da ANPOCS, 2012, Caxambu. Anais. Caxambu: Anpocs., 2012.

VELOSO, João Francisco A. *et al. Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: Ipea, 2011.

WEISS, Linda. *The myth of powerless state*. New York: Cornell University Press, 1998.

WRIGHT, Deil S. *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company, 1988.

WRIGHT, Dale & STENBERG, Carl W. Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: The Origins, Emergence, and Maturity of Three Concepts across Two Centuries of Organizing Power by Area and Function. In: RABIN, Jack, BARTLEY, W., and MILLER, Gerald J. *Handbook of Public Administration*. London: New York: CRC Press, p. 407-479, 2006.

Bases de dados consultadas

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (anos 1999 até 2014); Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/> >. Acesso: 03 de jun. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. DataSocial. CensoSuas 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. Disponível em: < http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4 >. Acesso: 08 de jun. 2018.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. *Multi Cidades. Finanças dos Municípios do Brasil*. Anos 2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008. Disponível em: <http://www.aequus.com.br/anuarios_brasil.html>. Acesso em: 02 de abr. 2018.

Eduardo José Grin

Doutor em Administração Pública e Governo, pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Atualmente é Professor da Escola de Administração de Empresas e da Escola de Economia da FGV-SP. Contato: eduardo.grin@fgv.br

Fernando Luiz Abrucio

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Contato: fabrucio@gmail.com

RSP