

X ENCONTRO DA ABCP

Estado e Políticas Públicas

**O COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA E A PROMOÇÃO DE
CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS NO SEGUNDO GOVERNO
LULA (2007-2010)**

Eduardo José Grin
Fundação Getulio Vargas/São Paulo

Belo Horizonte, MG
30 de agosto a 02 de setembro de 2016.

Resumo

O artigo discute como o federalismo brasileiro lidou com a criação de arranjos de cooperação territorial voltados para promover o desenvolvimento da gestão e o fortalecimento institucional dos municípios no segundo governo Lula (2007-2010). A questão central é desse artigo é os porquês na ineficácia das ações que, de forma colaborativa entre União e as cidades, foram pactuadas nesse fórum. O objeto de análise desse trabalho será o Comitê de Articulação Federativa (CAF), criado em 2003. A hipótese a ser discutida é: relações intergovernamentais organizadas por meio de fóruns federativos desprovidos de autoridade decisória intragovernamental não são capazes de promover o desenvolvimento de capacidades estatais nos governos subnacionais. O mecanismo explicativo é que a falta de autoridade intragovernamental produziu uma implementação de políticas com baixos resultados para a gestão municipal. O argumento é que falta de autoridade e *enforcement* intragovernamental desse fórum compromete a capacidade de pôr em marcha políticas pactuadas entre entes federativos. A base teórica é o federalismo cooperativo, com ênfase para a colaboração territorial, e o conceito de capacidades estatais. Estes fóruns definem suas regras de funcionamento e arbitram temas de interesse conflitantes que requerem a pactuação entre o nível federal e suas contrapartes subnacionais. A existência de capacidade institucional é compreendida como estruturas organizacionais e burocráticas, amplia a possibilidade de agência dos líderes políticos. Construir capacidades se refere ao desenvolvimento de arranjos institucionais políticos e administrativos. O Comitê de Articulação Federativa foi criado em 2003, no primeiro governo Lula. O argumento central para implantá-lo foi que a descentralização política e fiscal não havia gerado mecanismos eficazes de relações intergovernamentais, para o que buscava-se um "contrato bilateral" entre governos municipais e federal. No Brasil, não havia experiência prévia de um comitê federativo envolvendo apenas União e governos municipais. O CAF constituiu-se como instância consultiva da Presidência da República e foi formado por 18 membros representando o municipalismo e 18 representando vários ministérios. Mas como fórum de articulação federativa, o CAF estava desprovido de capacidade operacional, autoridade de gestão e recursos de coordenação. Este foi um grande limitador para essa arena garantir a implantação de políticas promotoras de capacidade estatal nos municípios. O CAF dependeu dos órgãos especializados do governo central e sua incapacidade de incidir com autoridade no interior das *relações intragovernamentais* gerou como efeito central nas *relações intergovernamentais a não implantação das propostas debatidas para desenvolver capacidades estatais nos municípios*. Uma questão chave foi sua frágil organização administrativa e falta de suporte técnico. Uma arena de "gerenciamento intergovernamental" sem poder de *enforcement* junto a integrantes governamentais pode criar suas próprias armadilhas que fragilizam a cooperação federativa. O CAF teve pouco poder decisório para assegurar seus próprios encaminhamentos, pois coube às agências federais definir as regras operacionais de políticas que influem nas capacidades estatais municipais. Na prática, subordinou-se ao particularismo das agências federais e ministérios que buscam promover capacidades estatais nos municípios. Sua carência de capacidade política e técnica não lhe permitiu responder de forma eficaz à fragilidade diagnosticada da baixa capacidade de gestão local. O que foi definido nesse fórum intergovernamental não necessariamente esteve sintonizado com as preocupações desses bancos públicos que possuem autonomia para definir suas regras de concessão de crédito aos entes subnacionais para financiar a modernização administrativa. Quando foi proposta a construção de arranjos intergovernamentais com a participação de todas as esferas de governo, como ocorreu com a formação de uma Rede de Assistência Técnica entre governo federal (Ministérios da Fazenda e Planejamento, BNDES, CEF) e associações de municípios o resultado foi uma paralisia decisória para implementá-la. O efeito foi não alterar o *status quo* federativo da falta de colaboração intergovernamental para atuar sobre as capacidades estatais municipais. O CAF acabou se tornando uma "pseudo-arena", pois não dispunha de mandato legal para intervir na política intragovernamental, nem suporte técnico para incidir na implantação das decisões que mediou ou para se aproximar dos municípios para qualificar suas capacidades estatais.

1. Introdução

Desde 1988 há um paradoxo no federalismo brasileiro. De forma inédita nas Federações, todos os municípios transformaram-se em entes federativos, com *status* similar aos estados e à União. Contudo, a imensa maioria das municipalidades não tinha todas as condições para exercer esse novo poder político-administrativo e autonomia auferida. Assim, além das enormes heterogeneidades que caracterizam o país em relação à geografia, à demografia e à desigualdade econômica e social, o maior desafio federativo está no seguinte fato: a Constituição e as leis subsequentes repassaram autonomia e a responsabilidade pela implementação de boa parte das políticas públicas aos municípios, só que a sua maioria tem baixa capacidade administrativa e gerencial para realizar essa tarefa.

Este artigo aborda como o federalismo brasileiro lidou com a criação de arranjos de cooperação territorial voltados para promover o fortalecimento institucional dos municípios. Nessa linha, o argumento a ser discutido é que relações intergovernamentais organizadas por meio de fóruns federativos que são desprovidos de autoridade decisória intragovernamental são pouco capazes de promover o desenvolvimento de capacidades estatais nos municípios. Em termos empíricos, o Comitê de Articulação Federativa (CAF) será a unidade de análise. De forma mais específica, será discutido apenas as ações voltadas para qualificar a gestão municipal, embora essa arena também tenha atuado no campo da gestão financeira e tecnologia da informação.

O CAF foi constituído em 2003, no início do primeiro governo Lula, como uma forma de gerar um "encontro de agendas" entre os municípios e o governo federal em torno do chamado "contencioso federativo". Este foi a base do Protocolo de Cooperação Federativa entre a União e associações nacionais de representação municipal que gerou o Comitê de Articulação e Pactuação Federativa (TREVAS, 2004). Considerava-se necessário institucionalizar um fórum para construir uma agenda compartilhada e uma contratualização federativa com os entes. Os municípios deveriam deixar de ser coadjuvantes construção de políticas públicas federais (entrevista 4).

Com o CAF, a pactuação federativa adquiriu relevância política ao ser abrigada como instância consultiva e de assessoria junto à Casa Civil da Presidência, e com o Comitê atuando como a expressão direta do chefe de governo. No âmbito da Presidência, o CAF esteve lotado na Secretaria de Relações Institucionais (SRI). Essa arena propunha-se a ir além de ser uma relação na base do "nós dispomos, vocês demandam" (Pressman, 1975), pois visava apoiar uma nova organização do Estado nacional. Uma das tarefas para essa alcançar essa meta era fortalecer as capacidades institucionais dos municípios por meio de novos mecanismos federativos intergovernamentais (entrevista 4). Mas quando comparado com as experiências canadense e australiana em que os premiers e/ou presidentes dirigem as arenas de cooperação, o CAF não possui a mesma densidade política.

O padrão de relações que se buscava inseria-se em um novo ciclo de desenvolvimento que requeria uma Federação em que os municípios ocupassem um papel de destaque. Nessa direção, seus déficits de capacidade institucional eram um empecilho que tornava mais complexo lidar com as desigualdades regionais. Assim, era preciso avançar em direção a uma agenda de desenvolvimento institucional e qualidade da burocracia em um ambiente regulatório que complexificava a ação municipal (por exemplo, exigências do Estatuto da Cidade e os requerimentos para modernizar a política urbana).

O CAF possui três níveis de gestão: o Pleno, a Secretaria Técnica e os Grupos de Trabalho. O Pleno é composto dos membros indicados pelo poder executivo e das entidades nacionais de representação de municípios. Conforme Decreto 6.181/2007 que o instituiu, essa é a instância máxima de decisão formada por 37 membros (19 representantes do governo federal e 18 representantes das associações municipais, que devem ser seus presidentes e mais cinco representantes, um de cada macrorregião do país, de forma a garantir representação regional). Regimentalmente suas decisões ocorriam por consenso.

Conforme o artigo 4 do Decreto 6.181/2007, a Secretaria Técnica do CAF é formada pelos Secretários Executivos das associações municipais e representantes do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e pela Subchefia de Assuntos Federativos da SRI. Cabe à SAF a função de Secretaria Executiva, embora sua estrutura organizacional e técnica fosse inexistente para essas atividades. Esta é uma diferença marcante diante dos casos alemão, suíço, africano, canadense e australiano, por exemplo. O CAF não tinha suporte constitucional que lhe conferisse autoridade decisória intergovernamental. O Decreto que o formalizou é de 2007, quatro anos após sua criação, o que configurou um arranjo precário e, ao fim e ao cabo, dependente da vontade política presidencial.

A repactuação federativa (construção da "federação renovada") era considerada central e gerar capacidades estatais, especialmente "com foco nos pequenos municípios" (Losada, 2008: 11; Trevas, 2004: 5), era tido como um eixo chave de *nation building*. Esta visão foi formalizada no Decreto 6.181/2007 (artigo 2º): o CAF deveria sugerir procedimentos integrados visando o fortalecimento da capacidade financeira, técnica e gerencial dos governos locais. Esse tema está em linha com a visão do GT para o Fortalecimento Institucional e de Qualificação da Gestão dos Municípios (2011: 9), doravante GT Interfederativo, instituído pelo CAF em 2008 com essa finalidade:

Para a efetividade do federalismo são necessárias a constituição e o fortalecimento de mecanismos de articulação intergovernamental, um maior compartilhamento da gestão das políticas públicas e uma efetiva capacidade dos entes federados de realizarem suas competências constitucionais.

Para Trevas (2004: 6) e (Relatório do GT Interfederativo, 2011: 11), a grande maioria dos municípios possuía fracas capacidades gerenciais para lidar com a descentralização político-administrativa e compartilhar a gestão das políticas. As iniciativas federais para

ampliar os recursos de gestão municipal seriam apoiadas em capacitação e assistência técnica. Uma política nacional de fortalecimento institucional dos municípios apoiaria sobretudo os menores, considerados mais frágeis em termos gerenciais, para assim reduzir as desigualdades verticais e horizontais na Federação.

Considerando essa proposta do CAF como arena de cooperação territorial para apoiar a promoção de capacidades estatais municipais, esse artigo analisará suas ações, à luz do argumento apresentado acima: fóruns federativos carentes de poder intragovernamental dispõem de poucos recursos políticos para promover ações de impacto intergovernamental, nesse caso a modernização da gestão municipal. Em termos metodológicos, esse é um estudo qualitativo que foi organizado com base em dados secundários (documentos e propostas do CAF, sobretudo o Relatório do GT Interfederativo,) e entrevistas com associações de municípios e representantes do governo federal.

2. Cooperação federativa territorial e promoção de capacidades estatais subnacionais

Estas arenas geralmente constituem formas de cooperação que privilegiam arranjos políticos e institucionais entre os entes federados, visando criar iniciativas com abrangência federativa. Estes fóruns definem suas próprias regras de funcionamento e arbitram temas de interesse que requerem a pactuação de acordos entre o nível federal e suas contrapartes subnacionais. São espaços de negociação e barganha que definem o escopo da sua agenda e as formas de deliberação. Estas instâncias não necessariamente se pautam por temas específicos, pois a representação territorial é o principal eixo político e organizativo.

Conforme Grodzins (1984), no federalismo, cooperação refere-se ao fato que os governos *devem* trabalhar em conjunto, e a negociação entre os entes precisa criar condições para obter esse resultado. Não sendo assim haveria antagonismo ou coerção, e ambas poderiam ampliar a ascendência do governo federal e minar as bases da cooperação federativa. Por isso, para Burgess (2006: 39), a metáfora do *marble cake* também trata, na sua essência, de interpenetração funcional, engajamento em políticas e nas relações intergovernamentais. O objetivo é construir instrumentos políticos e institucionais que assegurem a presença de diferentes interesses territoriais na produção cooperativa de políticas. Esse processo seria menos centralizado nas decisões que impactam os entes ao requerer instrumentos para ajustar as relações intergovernamentais. Portanto, analisar como ocorre a implantação dessas relações é essencial, pois, conforme (Krane e Wright, 2000), elas contêm questões financeiras, políticas e sobre políticas públicas.

As demandas da cooperação se ampliam quando a produção de políticas pode gerar efeitos diferenciados entre os potenciais beneficiários. Essa questão política que envolve interesses territoriais, mas também depende do desenho institucional do federalismo com suas regras e arenas decisórias. Para Agranoff e McGuire (1998: 7), em contextos de

interdependência, a cooperação deve buscar como resultados “soluções mutuamente benéficas”. Assim, “se todas as partes beneficiam-se da bem-sucedida realização de uma transação particular ou atividade, então, na prática, não importa se uma parte, tal como os agentes federais, gostariam de vincular-se à outra parte, tal como os governos subnacionais”. Na “gestão intergovernamental”, uma das variáveis do modelo explicativo de Agranoff e McGuire (1998: 13) são as *barreiras internas* do sistema intergovernamental: fatores externos (dificuldades dos entes se ajustarem às normas para obter assistência) ou fatores internos (falta de recursos administrativos para realizar essas ações).

A forma como arenas de cooperação territorial trata dessas questões que afetam desigualmente os governos subnacionais é um variável política essencial para ampliar ou reduzir sua legitimidade e sua eficácia. A abordagem do modelo jurisdicional (territorial) é uma maneira de avaliar o sucesso produzido por essa forma de interação intergovernamental. Portanto, “*the inability to remove internal barriers to strategic intergovernmental activity can inhibit the level of intergovernmental activity*” (AGRANOFF e MCGUIRE, 1998: 16). Em linha com Elazar (1994), equilibrar a diversidade de demandas entre vários centros de poder territoriais e domínios de políticas condiciona o perfil e a evolução das relações intergovernamentais. Uma forma de amenizar a possibilidade de conflitos e gerar mais cooperação é constituir fóruns federativos com representantes de todos os níveis de governo. Esse pode ser um *lócus* político e institucional para lidar com temas de dependência financeira subnacional e do suporte do governo central para implementar políticas (DUCHACEK, 1987).

As questões acima desafiam a forma de cooperação territorial, sobretudo se o poder que essas arenas dispõem para formular e implementar políticas também enfrenta barreiras internas. Nessa linha, o conceito de *poder governamental* proposto por Berman (2003: 1) é útil: trata-se da capacidade de uma unidade de governo influenciar outras ou ainda a capacidade de um tipo de governo para defender-se ou promover seus interesses no sistema de relações intergovernamentais. Se fóruns territoriais são desprovidos desses recursos de poder intragovernamental, reduz-se sua possibilidade de ação na arena intergovernamental, o que pode condicionar o alcance objetivo de suas decisões. Se essas arenas não possuem recursos políticos e institucionais para implementar políticas perde-se muito de sua capacidade de indução e credibilidade junto aos governos locais. Portanto, é essencial analisar como se organizam esses fóruns em torno da representação subnacional e as condições efetivas que possuem para incidir nas relações intergovernamentais. E assim é, pois para Anderson (1960: 15), não se pode superestimar esses fóruns, já que seus resultados práticos costumam ocorrer mais em campos funcionais de políticas e menos em interesses corporativos dos entes subnacionais como territórios.

Vale também a ressalva de Pressman (1975: 137-146): esses comitês podem ser

úteis para criar relações federativas, mas não possuem autoridade sobre políticas. Quando se trata da gestão de programas, esses fóruns não conseguem ir além de serem "pseudo-arenas", pois não possuem autoridade decisória, consomem tempo que poderia ser investido de outra forma e costumam prometer mais do que podem de fato definir. Nos termos de Elazar (1962), tendem a ser pouco eficientes para promover a cooperação intergovernamental. Em resumo, nesse tipo de instância, os tomadores de decisão sobre políticas públicas costumam ressentir-se da falta de poder (intra) governamental.

Para Wright (1988, p. 49), relações intergovernamentais envolvem acordos em áreas onde o governo nacional oferece programas que demandam aceitação dos governos subnacionais. Como parte da barganha, os entes federativos devem concordar com as condições, tais como fornecer os fundos correspondentes e atender exigências de performance. Nesse sentido, essa forma de cooperação entrelaça temas de política (relações de poder entre territórios), *policies* (regras inseridas nas iniciativas federais) e administrativas (vínculos entre gestores). Assim, para que a cooperação territorial conecte essas dimensões das relações intergovernamentais são necessárias capacidades técnicas e organizacionais para estabelecer laços entre o nível central e suas contrapartes locais.

Por isso Agranoff (2001) enfatiza que o conceito de território, sem mediação das *policies* federativas, pode reduzir sua utilidade explicativa, pois condições de acesso também dependem das regras específicas inseridas em cada área de ação do Estado. Nesse caso, importa saber qual a possibilidade de compatibilizar a "parceria intergovernamental" focada nas "jurisdições" (territórios) com aquelas ancoradas nas "funções" (políticas). Essa questão é ainda mais significativa quando os vínculos entre governo federal e entes subnacionais são baseados na crescente ampliação de atribuições desses últimos. Uma das exigências colocadas para relações intergovernamentais, quando constituídas sobre processos de descentralização de políticas, diz respeito às capacidades estatais dos entes subnacionais. Assim, ações federais

[...] to promote these objectives include technical assistance to enhance state and local capacities to manage and govern and other programs that serve the federal commitment to capacity building – defined as any federal activity (including grants, contracts and technical assistance) a primary purpose of which is to strengthen the capability of federal, state, and/or local government officials is to manager their programs to provide services to their constituents, or to manage their overall jurisdictional or inter-jurisdictional responsibilities (BURGESS, 1975, p. 706).

Nessa linha, para os fins desse artigo, o conceito de capacidades estatais a ser utilizado baseia-se em Ingraham (2007). Assim, a capacidade de gestão pública essencialmente reside na habilidade das administrações de: a) utilizar sabiamente os recursos públicos e direcioná-los para os objetivos políticos desejados; b) gerir programas e pessoas de forma eficiente; e c) avaliar se as metas governamentais estão sendo alcançados. No âmbito municipal, isso significa adquirir competências para que as

administrações possam cumprir suas finalidades políticas, organizacionais e legais de forma eficiente, utilizando os recursos disponíveis por meio de instrumentos adequados de gestão, com vistas a gerar resultados para a sociedade. A rigor, o que se convencionou chamar de *atividades-meio* (gestão financeira, gestão de pessoas, tecnologia da informação e organização administrativa). No termos de Kjaer, Hansen e Thomsen (2002), essas são "capacidades centrais" de gestão ou, para Veloso *et al.* (2011, p. 18), "uma capacidade organizacional fundamental, cuja criação ocorre no longo prazo e é baseada em sistemas e atividades institucionais, sendo a gestão um de seus componentes principais".

Sendo o federalismo cooperativo um sistema político que busca pactuar acordos entre os seus 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. E assim é mesmo que os entes subnacionais sejam autônomos, pois, como em todas as áreas, o pacto federativo se constitui não pela imposição das prioridades do governo central, mas por induções que sejam vistas como benéficas pelos entes. As iniciativas federais voltadas para promover o desenvolvimento das capacidades estatais municipais se inserem nesse escopo mais amplo das relações intergovernamentais.

3. O CAF e o período 2007-2010: a agenda da gestão municipal como foco de atuação

A partir de 2007, os estudos realizados no GT Interfederativo resultaram, em 2010, na "Agenda Nacional de Apoio à Gestão dos Municípios". O Relatório do GT Interfederativo (2011: 10-11), coordenado pelo CAF, elencou diversos problemas listados no quadro 1.

Quadro 1 - Gargalos de capacidade estatal na administração municipal brasileira

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Insuficiente capacidade de identificar e desenvolver soluções adequadas de gestão.2. Dificuldade de acesso aos recursos públicos pela complexidade dos procedimentos e burocracia.3. Dependência quase exclusiva de transferências da União como fonte de receita.4. Frequente redefinição de prioridade e descontinuidade administrativa na realização das ações.5. Baixo investimento em qualificação, tecnologia da informação, melhoria de processos e atendimento ao público, especialmente nos pequenos municípios.6. Alta rotatividade de servidores, que inibe ações para formar "inteligência administrativa" com quadros próprios, e inadequação de critérios para selecionar dirigentes e técnicos.7. Inexistência de profissionais, na maioria dos municípios, com habilidades para elaborar projetos.8. Baixa capacidade gerencial para executar e avaliar a implantação de políticas públicas.9. Desconhecimento ou incapacidade de captação de recursos federais e estaduais.10. Alto custo para adquirir e operacionalizar sistemas de gestão e modernização administrativa.11. Dependência de consultores externos.12. Ausência de condições para controlarem suas contas e carência de técnicas de gestão.13. Inadequação a condicionais para acessar recursos federais e executar suas políticas.14. Dificuldade de acessar recursos de empréstimos pelo descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial limites de endividamento e de gastos). |
|--|

Fonte: Adaptado pelo autor do Relatório do Grupo de Trabalho de Fortalecimento Institucional e de Qualificação da Gestão dos Municípios (2011).

Em termos da caracterização dos municípios-alvo houve um nexos entre sua localização regional e porte com seus indicadores socioeconômicos de baixa performance, grau de dependência das transferências financeiras federais e sua maior propensão a terem

carências administrativas. Essa delimitação de públicos é uma questão central, considerando-se que 89% dos municípios têm até 50 mil habitantes (IBGE, 2010). A proposta do preocupação do GT Interfederativo visava priorizar o atendimento a esses pequenos municípios.

As propostas do CAF, para ganhar capilaridade federativa, demandavam articulação intragovernamental com os órgãos que possuíam políticas de promoção da gestão pública municipal. Os resultados que serão discutidos se inserem nessa perspectiva de integração entre as unidades de governo, pois o CAF não possuía poder de comando sobre outros órgãos federais. Como será visto, as ações para promover a “parceria intergovernamental” focada nas “jurisdições” (territórios) não superaram os desafios de envolver as “funções” (políticas setoriais dos órgãos federais) nas iniciativas propostas.

Conforme o GT Interfederativo (2011: 52), a "Agenda de Apoio à Gestão Municipal" buscava: a) aumentar a capacidade de gestão municipal para executar políticas públicas; e b) facilitar o acesso municipal aos programas federais, diminuir procedimentos desnecessários e unificar a habilitação, cadastro e tramitação por meio de quatro eixos:

1. uma agenda estruturante com três ações: a) desenvolver referenciais de capacidade de gestão e diagnóstico dos perfis municipais em gestão; b) organizar a capacitação e a assistência técnica; e c) revisar e simplificar os procedimentos de acesso aos programas federais (convênios, PMAT¹ com acesso simplificado e o "novo" PNAFM²).

2. uma agenda de ações operacionais: apoio à gestão municipal por meio do novo portal de convênios e aplicativos disponíveis no software público 4CMBR³.

A organização de GTs decorreu tanto da visão de rede federativa defendida pelo governo, como também da falta de estrutura técnica desse fórum. Mas essa se mostrou uma frágil conexão intragovernamental e intergovernamental, pois, como será visto, a interação dos GTs com os órgãos federais produtores de políticas foi muito limitada. Nesse artigo a análise será centrada na produção do diagnóstico da gestão municipal e a tentativa de implementar a rede nacional de assistência técnica à gestão municipal.

3.1 O diagnóstico dos perfis municipais de capacidades de gestão

O principal resultado foi agrupar os governos locais segundo características comuns

¹ O Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos, que assumiu essa denominação a partir de 1999 ao expandir sua ação também para as áreas da saúde, educação e assistência e não apenas para as áreas administrativa e tributária que tinham sido sua prioridade nos dois anos iniciais de existência. Esse programa é ofertado pelo BNDES e adesão dos municípios é voluntária para obter acesso à linha de crédito.

² O Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros foi criado em 2001, é gerenciado pelo Ministério da Fazenda e executado pela Caixa Econômica Federal. Seus recursos são provenientes do BID. As condições de acesso são similares ao PMAT.

³ O 4CMBR é uma iniciativa de municípios brasileiros visando o livre compartilhamento de conhecimento e a cooperação entre comunidades e daí vem o 4C: Compartilhamento, Conhecimento, Cooperação e Comunidade (<http://antigo.softwarepublico.gov.br/4cmbr/xowiki/tag/4cmbr?popular=1>).

de capacidade gerencial para orientar a União no tipo de apoio mais adequado a ser ofertado. Essa tipologia também seria a base para elaborar a agenda nacional de apoio à gestão municipal (RELATÓRIO DO GT INTERFEDERATIVO, 2011). O IPEA/Ministério do Planejamento (MPOG)/Caixa Econômica Federal/SRI⁴ desenvolveram a metodologia para agrupar os municípios segundo sua capacidade de gestão e nível de fortalecimento institucional. Esta *clusterização* embasaria a oferta de soluções adequadas aos perfis de cada município. A prioridade deveria ser as pequenas localidades, pois para essas regras mais uniformes dos programas federais dificultam sua adesão. Para o Relatório do GT Interfederativo (2011: 4) era preciso propor alternativas:

[P]ara a superação, sobretudo nos pequenos municípios, das seguintes dificuldades: baixa capacidade arrecadatória; manutenção das contas; atuação dentro dos princípios da responsabilidade fiscal; modernização da estrutura administrativa; acesso aos programas federais, à tecnologia e às linhas de financiamento; incapacidade de elaboração de projetos e legislação; necessidade de constituição de quadro de carreira, de formação e capacitação de pessoal [...].

As dimensões para agrupar os municípios foram: atuação dos gestores e gestão de projetos, capacidade de articulação e clareza do seu papel, disponibilidade de recursos, fortalecimento da estrutura institucional e processo de gestão. Definiram-se 37 indicadores, mas como alguns foram inseridos em mais de uma área, o número de variáveis em cada uma das cinco dimensões é o que está na tabela 1. Também foram considerados indicadores socioeconômicos, apesar da sua baixa governabilidade, pois fornecem referenciais para a ação governamental. Justificou-se que o avanço na qualificação da gestão municipal com piores índices socioeconômicos traria benefícios maiores do que sua implantação em municípios mais privilegiados nesses indicadores.

Nessa iniciativa, cogitou-se desenvolver um Índice de Desenvolvimento da Gestão Municipal", com base nesses indicadores e similar ao Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGDM) que remunera as municípios conforme seu desempenho na gestão desse programa. Mas concluiu-se que sua mensuração seria complexa, o que poderia gerar problemas de avaliação e repasse de recursos. Ademais, considerou-se que os melhores instrumentos de aferição de desempenho eram aqueles aplicados nas políticas públicas que aliavam incentivos com medição de performance (entrevista 1).

Por esse diagnóstico, as regiões Norte e Nordeste apresentaram as piores performances. Nessas regiões há muitos municípios de pequeno porte, que eram o público prioritário para receber apoio da União, tendo em vista o foco de enfrentar as assimetrias

⁴ Pela Resolução CAF n. 4/2007, esse foi dos subgrupos do GT Interfederativo formado por: Governo Federal (SRI na coordenação, Ministérios do Planejamento, da Fazenda, Desenvolvimento Social, Cidades, Saúde, Educação, Previdência e Assistência Social, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário, Cultura, Justiça, CGU, BNDES, CEF, Banco do Brasil, IPEA e SEBRAE e entidades municipalistas (com três representantes para cada uma delas - Associação Brasileira de Municípios (ABM), Confederação Nacional de Municípios (CNM) e Frente Nacional de Prefeitos (FNP)).

Tabela 1 - Número de variáveis em cada dimensão do índice de gestão

Dimensão	Número de variáveis
1 – Atuação dos Gestores e Gestão de Projetos	11
2 – Capacidade de Articulação e Clareza do seu Papel Federativo	12
3 – Disponibilidade de Recursos	5
4 – Fortalecimento da Estrutura Institucional e Processos de Gestão	22
5 – Indicadores Socioeconômicos	10

Fonte: Relatório do GT Interfederativo e de Qualificação da Gestão dos Municípios (2011).

regionais no acesso aos programas federais. Nas regiões Sul e Sudeste, percebeu-se a queda no desempenho gerencial à medida que os municípios afastavam-se das regiões metropolitanas. Considerando os resultados alcançados nessa ação estruturante, ela foi bem-sucedida na produção de um diagnóstico da realidade gerencial e institucional dos municípios. A metodologia de agrupamento dos perfis municipais segundo capacidades de gestão e nível de fortalecimento institucional é importante, pois ela pode ser atualizada e auxiliar as agências federais a avaliarem a gestão local. O CAF promoveu um estudo, voltado a adequar a assistência federal aos distintos tipos de gestão municipal, cuja distribuição no território nacional se encontra nas figuras 1 a 4.

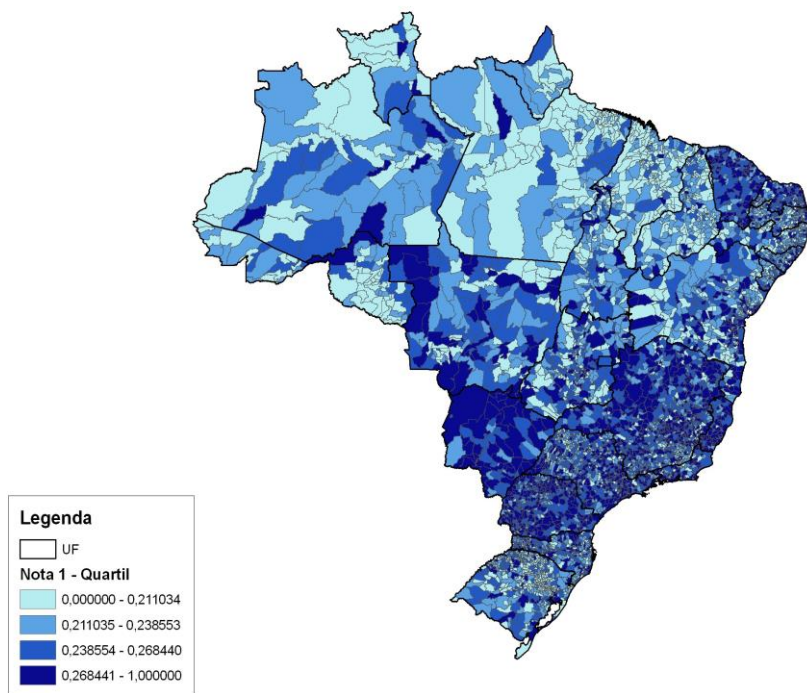
Mas a segunda fase, que deveria ser voltada para (re) formular e implantar ações para a gestão municipal, não logrou êxito. O CAF coordenou esforços de agências centrais para analisar as administrações municipais, mas não detinha capacidade decisória para pôr em marcha nenhuma ação. Objetivamente este problema manifestou-se na ausência de mudanças nos padrões de oferta inseridos nos programas e políticas federais que, quando houve, foram totalmente secundários para alterar a realidade diagnosticada nos municípios.

A customização de produtos e serviços ("cardápio de programas") por *clusters* de municípios (porte populacional e capacidade de arrecadação) não avançou para além da radiografia. Por exemplo, as mudanças em programas como o PMAT e o PNAFM, que foram implementadas gradativamente a partir de 2008, pouco alteraram as regras aplicadas indistintamente a todos portes de governos locais. A cooperação federativa que poderia resultar desse diagnóstico, ajustando ações às diversas realidades de gestão municipal, não gerou nenhum resultado efetivo. Esta articulação intergovernamental esbarrou nos seus próprios limites, pois estava além das competências do CAF mudar as normas de operação de crédito dos bancos públicos responsáveis pelos programas de modernização da gestão municipal. Uma alternativa para buscar solucionar essa questão começou a ser gestada em 2008 com a proposta da rede de assistência técnica. Este projeto visava ter capilaridade territorial para ofertar alternativas de aperfeiçoamento da gestão pública municipal.

3.2 A organização e coordenação de capacitação e assistência técnica

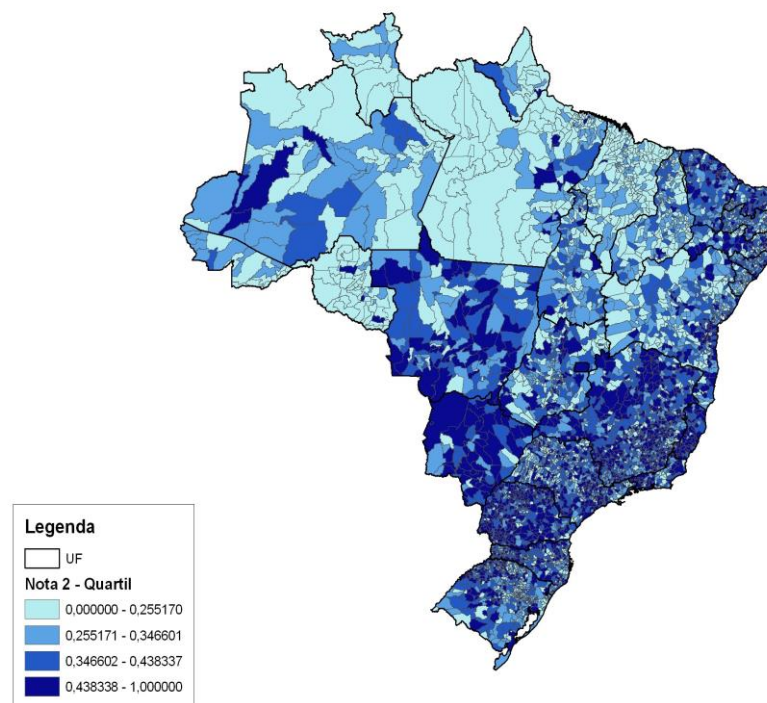
Este eixo possuía dois focos: a) aumentar a capacidade de gestão; b) organizar uma

Figura 1 - Agrupamento dos municípios na dimensão atuação dos Gestores e Gestão de Projetos



Fonte: Relatório do Grupo de Trabalho do Fortalecimento Institucional e de Qualificação da Gestão dos Municípios (2011).

Figura 2 - Agrupamento dos municípios na dimensão Capacidade de articulação e clareza do papel federativo

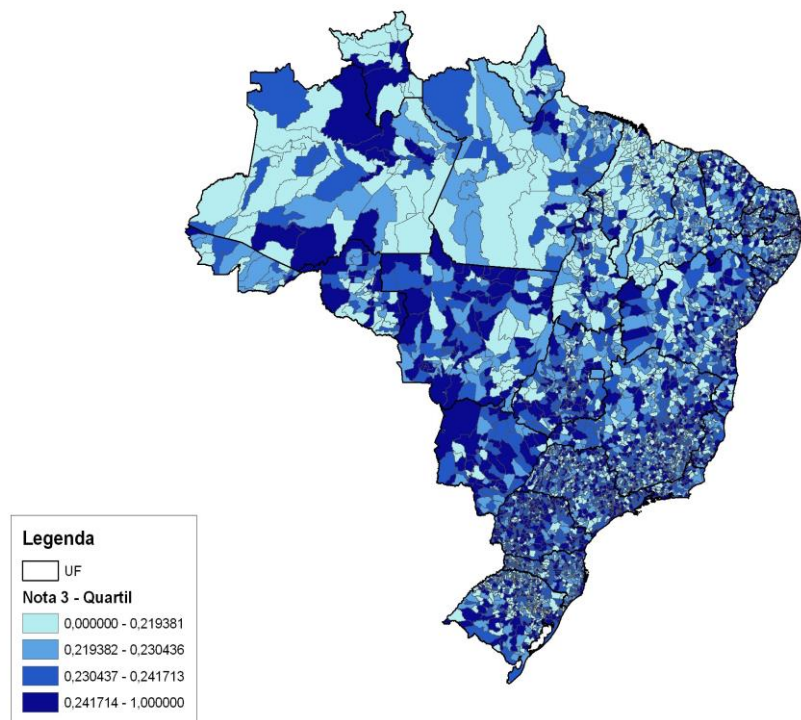


Fonte: Relatório do Grupo de Trabalho do Fortalecimento Institucional e de Qualificação da Gestão dos Municípios (2011).

Nessa dimensão avaliou-se a associação com outros municípios e instituições locais. Também considerou-se a clareza das autoridades locais quanto ao papel do município como ente federado. Para os municípios com fraco desempenho nesta dimensão, políticas de fortalecimento da gestão poderiam incentivar a utilização de consórcios para intercâmbio de experiências de gestão. Dentre os indicadores avaliados estavam: existência de consórcios intermunicipais, contratos ou convênios com os governos estadual e federal em infraestrutura urbana, assistência social e meio ambiente.

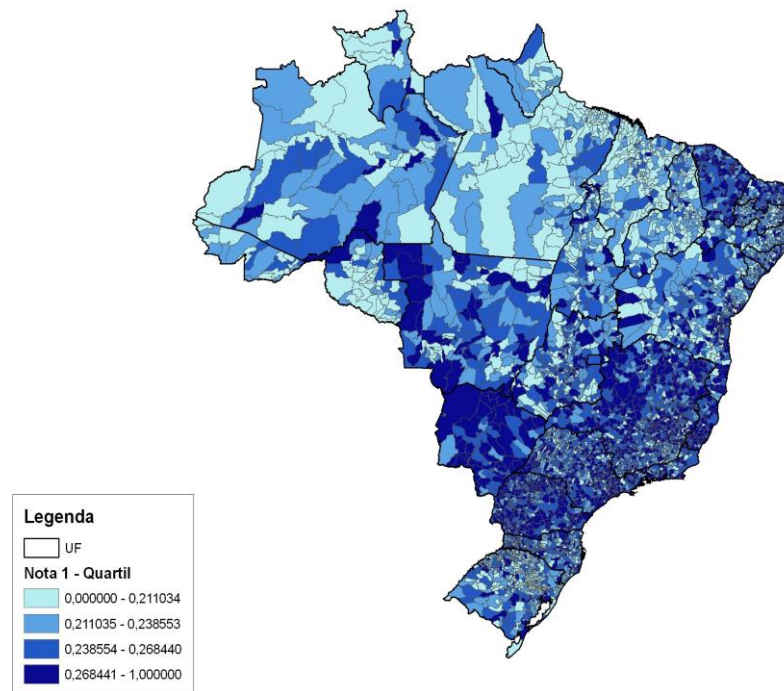
Nessa dimensão avaliou-se a necessidade de articulação com outros municípios e grupos locais. Também foi considerada a clareza das autoridades locais sobre o papel do município como ente federado. Para os municípios com fraco desempenho fraco nesta dimensão, políticas de fortalecimento da gestão poderiam incentivar a utilização de consórcios ou programas que facilitassem a troca de experiências de gestão com outros municípios. Dentre os indicadores avaliados estavam: consórcios intermunicipais, contratos ou convênios com os governos estadual e federal em infraestrutura urbana, assistência social e meio ambiente.

Figura 3 - Agrupamento dos municípios pela dimensão disponibilidade de recursos



Fonte: Relatório do Grupo de Trabalho do Fortalecimento Institucional e de Qualificação da Gestão dos Municípios (2011).

Figura 4 - Agrupamento dos municípios pela dimensão fortalecimento da estrutura Institucional e processos de gestão



Fonte: Relatório do Grupo de Trabalho do Fortalecimento Institucional e de Qualificação da Gestão dos Municípios (2011).

Nessa dimensão, considerada um problema notável para fortalecer a gestão local, aferiu-se a magnitude das carências. Municípios com índices mais baixos dispõem de condições especiais para implantar ações visando melhorar sua arrecadação e linhas de financiamento para sua modernização administrativa e qualificação dos recursos humanos. Foram mensuradas variáveis como a existência de cobrança de IPTU, taxa de crescimento do valor da receita tributária total (própria mais transferências), arrecadação de receitas próprias em relação ao PIB, déficit ou superávit/receitas e proporção da dívida consolidada líquida/receita corrente líquida.

Nessa dimensão avaliou-se a falta de continuidade das gestões locais decorrente da sua baixa institucionalização. A solução seria estabelecer processos de gestão adequados. Um baixo valor exigiria medidas como incentivos à formação de uma burocracia municipal permanente e a formação de conselhos de políticas. Alguns indicadores utilizados foram: existência de cobrança de IPTU, taxa de crescimento do valor da receita tributária total do município, existência de convênios/contratos com a União e o Estado para educação, habitação, meio ambiente e infraestrutura, existência de conselho e fundos nas áreas de habitação e saúde.

rede de assistência técnica para customizar o atendimento aos distintos perfis municipais, visando articular ações que reduzissem a sobreposição de ações e recursos federais. A ênfase seriam as "áreas meio" (administração fiscal e tributária, gestão de convênios e contratos, prestação de contas, recursos humanos, compras, elaboração e gestão de projetos e recursos tecnológicos). Uma condição necessária seria evitar o isolamento das ações realizadas em órgãos como Banco do Brasil, CEF, CGU, ESAF, ENAP e Ministérios. Ou seja, "inserir o tema da "gestão municipal" de forma organizada e estruturada". O quadro 2 apresenta a justificativa da "Agenda nacional de apoio à gestão municipal".

Buscava-se constituir o "Programa Nacional Interministerial de Fortalecimento Institucional e Apoio ao Desenvolvimento da Capacidade de Gestão do Poder Municipal". O público-alvo seriam prefeitos, gestores e técnicos das secretarias de planejamento, administração e finanças⁵. A implantação da rede não foi além da proposta, pois ela requeria envolvimento técnico e financeiro de vários órgãos federais, como se vê a seguir.

Quadro 3.4 - Motivações para apoiar o desenvolvimento de capacidades estatais municipais

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Baixa capacidade arrecadatória.2. Dificuldade de manter suas contas e de atuar dentro dos princípios da responsabilidade fiscal.3. Baixa modernização da estrutura administrativa.4. Dificuldade de acesso aos programas federais com seu apoio em tecnologia e linhas de financiamento.5. Incapacidade de elaborar, gerir projetos e legislar sobre assuntos de sua competência.6. Ausência de quadro de carreira, de formação e capacitação de pessoal para execução das políticas públicas e qualificação para atender as demandas dos cidadãos. |
|---|

Fonte: apresentação da SAF no Pleno do CAF em 19/11/2008.

O ponto de partida seria diagnosticar as capacitações ofertadas pelo governo federal e cotejá-las com as necessidades dos gestores locais, mas essa análise não foi realizada, o que comprometeu a sequência do planejamento previsto. Deveria ser definido o perfil do

⁵ O desenho da "Agenda Nacional" se espelhou no programa "Agenda desde lo local" ofertado pelo *Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED)* do México que apoia o desenvolvimento institucional dos municípios visando torná-los autossuficientes na sua gestão:

1. En la implementación de la Agenda participan los tres órdenes de gobiernos, así como las instituciones de educación superior que verifican los resultados obtenidos por los municipios. En el ámbito federal la Secretaría de Gobernación, a través del INAFED, se encarga de coordinar la implementación nacional del programa y convocar a las instancias federales para apoyar la atención de las áreas de mejora identificadas como resultado de la aplicación de la Agenda.
2. Los gobiernos estatales coordinan la implementación de la Agenda en sus municipios, a través del organismo estatal de desarrollo municipal o instancia encargada de esta responsabilidad.
3. La participación de las autoridades municipales constituye el motor del proceso, ya que se encargan de aplicar la Agenda, elaborar el autodiagnóstico municipal y generar un plan de fortalecimiento municipal enfocado a atender las áreas de mejora identificadas en el autodiagnóstico, así como dar seguimiento a la atención de los indicadores seleccionados en los municipios.
4. A su vez, las instituciones de educación superior que participan en la Agenda verifican los resultados del autodiagnóstico municipal y con base en ellos proponen a los municipios acciones de mejora, que éstos pueden retomar e integrar en su plan de fortalecimiento municipal.
5. El Consejo Nacional Desde lo Local es el órgano colegiado que toma las decisiones estratégicas de la Agenda. Está integrado por los representantes de las entidades federativas que implementan el programa, las instituciones de educación superior que representan a las instancias verificadoras y la Secretaría de Gobernación, a través del INAFED (AGENDA DESDE LO LOCAL, 2012: 33).

público a ser capacitado e as condições organizacionais do município, pois isso seria um condicionante das possibilidades de formação, o que também não ocorreu. Por fim, priorizaram-se as cidades com mais de 150 mil habitantes participantes do Programa Territórios da Cidadania (PTC)⁶ para serem núcleos regionais de coordenação da assistência técnica. O PTC tangenciou a realidade da gestão municipal, mas acabou colocando à disposição dos governos locais programas para os quais não dispunham de capacidade de execução (entrevista 1).

O modelo de assistência técnica assumiu uma enorme complexidade de gestão intragovernamental e intergovernamental. Em primeiro lugar, era necessário envolver órgãos como ENAP, MPOG e MF para participarem da revisão de suas ofertas de capacitação municipal. Em segundo lugar, dependia de uma rede de entidades (universidades, associações de municípios ou ONGs localizadas nas regiões para realizar o diagnóstico da gestão local). Em terceiro lugar, alinhar esses esforços com o desenho do PTC, sendo que a finalidade desse programa não é promover a modernização da gestão local.

Um desenho com essa quantidade de ramificações intergovernamentais é uma variável dependente da capacidade de coordenação intragovernamental. Mas como o CAF não possuía estrutura técnica para pôr em marcha um empreendimento federativo dessa envergadura, esse múltiplo apoio não logrou êxito. E isso explica a desarmonia entre a concepção e a implementação das políticas por ele apoiadas, o que limitou suas possibilidades, pois as propostas oriundas desse fórum gradativamente se tornaram pouco críveis para os órgãos federais e os municípios. Nos termos de Burgess (2006), o diagnóstico não passou dos "relevantes aspectos do sistema". Havia acordo que a "qualidade do federalismo" demandava mais capacidade estatal municipal, mas a solução proposta pelo CAF extrapolava seu poder de articulação. A combinação de ausência de autoridade intragovernamental com a reduzida relevância que o tema assumiu na agenda do governo federal criou impedimentos para implementar ações de apoio à gestão municipal.

Obter a adesão de órgãos centrais não foi difícil para um fórum federativo com limites de autoridade decisória e desprovido de capacidade técnica. A cooperação intragovernamental não foi a regra, como ilustra a passagem abaixo sobre o relatório do GT que o CAF coordenou sobre a gestão municipal:

[O] presente Relatório foi elaborado a partir de informações obtidas junto a servidores que participaram à época do GT em questão, bem como, de dados extraídos de documentos, apresentações e atas produzidas nas reuniões do Grupo, uma vez que os atuais interlocutores do Ministério da Fazenda não estiveram presentes no desenvolvimento dos trabalhos do GT, no período de 2007 até a presente data (GT INTERFEDERATIVO, 2011: 51).

⁶ O PTC foi lançado em 2008 e coordenado pelo MDS para promover desenvolvimento territorial e social e universalizar ações fundiárias e de organização sustentável da produção, saúde, saneamento e acesso à água, educação, cultura, infraestrutura por meio de articulação federativa, de políticas públicas e participação social referenciando sua atuação em territórios carentes.

Some-se a isso que, após 2007, o CAF estava mais debilitado em termos de legitimidade junto ao governo e entidades municipalistas, o que se constituiu em mais um limitador para levar adiante essa articulação intersetorial. O *gap* temporal entre a fase de êxitos temporários na arena do federalismo fiscal, que foram resultados alcançados pelo CAF entre 2003-2006⁷ enfraqueceu o empuxo necessário para as ações visando modernizar a gestão municipal. A ideia que os municípios dispunham de mais recursos financeiros para viabilizar a adesão aos programas federais de modernização administrativa não avançou. Em linha com Krane e Wright (2000), em termos fiscais e financeiros, mesmo resultados fiscais e financeiros pouco contribuíram para uma "nova rodada para aumentar sua apropriação" pelos governos locais em direção a modernizar sua gestão.

Em termos da caracterização dos municípios-alvo houve umnexo entre sua localização regional e porte com seus indicadores socioeconômicos de baixa performance, grau de dependência das transferências financeiras federais e a maior propensão de carências administrativas. Mas houve pouca ou nenhuma oferta de capacitação do governo federal para enfrentar essa situação (entrevistas 2 e 3). Essa delimitação de públicos é central, considerando-se que 89% dos municípios têm até 50 mil habitantes (IBGE, 2010) e constituem o público prioritário dos pequenos municípios.

Ao menos na concepção, o CAF se pautou por uma visão cooperativa de *nation building* que demandava a inserção dos municípios apoiada no desenvolvimento de suas capacidades estatais. Esta proposta está de acordo com a visão dos gestores do CAF e do municipalismo. Os municípios precisam de equipes de apoio permanente e para realizarem de forma efetiva a "execução de convênios [...], pois sozinhos não reúnem capacidades para tal" (entrevista 2). Seria preciso criar mecanismos públicos para assessorar grupos de prefeituras com equipes contratadas para apoiar a elaboração de projetos e sua prestação de contas, pois sozinhas não podem arcar com esse tipo de suporte técnico (entrevista 3).

Em termos da estrutura de gestão da Rede de Assistência Técnica foi proposta a criação do "Núcleo Colegiado de Articulação Interministerial e de Coordenação Interinstitucional do Programa Nacional de Capacitação e Assistência Técnica em Planejamento e Gestão Municipal"⁸. Este grupo era formado pela SRI, MPOG, MF e BNDES, mas não havia representantes das associações municipalistas. Este fórum diretivo, que deveria ter funções técnicas (gerir capacitação e assistência) e políticas (articular ministérios e órgãos que atuavam nessas áreas), não se viabilizou e essa ação intragovernamental não logrou êxito. A experiência do CAF evidencia que relações

⁷ Por exemplo, a ampliação de 22,5% para 235% do repasse do FPM ou a repartição da CIDE também com os municípios foram resultados oriundos da pactuação federativa coordenada pelo CAF.

⁸ A Rede seria coordenada pela SAF, BNDES e SEBRAE, pois além da capilaridade territorial desse órgão incluiu-se um objetivo alinhado às suas atividades junto a micro e pequenos empreendedores: "Melhorar o ambiente de negócios [...] visando ao desenvolvimento local".

intergovernamentais são ancoradas na política e impregnada de políticas (WRIGHT, 1975), mas a incapacidade de obter acordos na arena intragovernamental pode impactar a cooperação federativa. Por exemplo, trazer a ESAF/MF e a ENAP/MPOG para o interior da rede de assistência técnica não poderia ser, como não foi, uma tarefa capaz de ser mobilizada pela falta de poder intragovernamental e de capacidade de *enforcement* do CAF.

O papel atribuído à SRI para a gestão transversal e intragovernamental não tinha bases políticas, organizativas e financeiras que a amparassem. Isso para não falar que MPOG, BNDES e MF possuem seus próprios programas para a capacitação gerencial de municípios e o CAF e a SRI não tinham autoridade formal ou funcional sobre esses órgãos. Um exemplo nessa direção é o "Programa de apoio à elaboração e implementação dos PPAs municipais" do MPOG. Esta iniciativa não foi debatida no âmbito do CAF para customizá-la, tal como se previa. O MF e o MPOG implantaram vários programas de capacitação municipal sem qualquer consulta ao CAF,⁹ mesmo estando esses dois ministérios na coordenação da Rede de Assistência Técnica. A ascendência dos órgãos setoriais se sobrepôs ao modelo de cooperação territorial e o CAF não teve nenhum poder de veto sobre ações que impactam os municípios, a exemplo do *Bundesrat* alemão em temas que envolvem os interesses dos entes territoriais (WHELLIG, 1989). Nesse caso, uma das razões que explica a pouca capacidade de o CAF incidir na agenda de governo foi:

[...] não ter uma equipe permanente, burocrática [...] capaz de fazer a gestão desta instância. De produzir a pauta, de produzir convocatórias, de ter "ritual". Você não pode cuidar de uma instância complexa como esta de maneira [...] voluntarista. Não pode depender da disputa no dia-a-dia da agenda de funcionários, já bastante tensionados, para organizar esta instância que é complexa (entrevista 5).

Completariam o modelo organizacional da Rede: SAF como coordenação técnica geral, os Estados na Mesa Federativa ainda formada pela União, associação estadual de municípios, TCE e SEBRAE e um núcleo de suporte técnico que, a rigor, seria o Comitê Estadual do PTC. O programa seria descentralizado tendo por referência os colegiados territoriais do PTC onde os fóruns de prefeitos mobilizariam os gestores (LOSADA, 2013). Nos municípios seria organizada uma Unidade Executora com um escritório de projetos para convênios/contratos de repasse e uma equipe de apoio técnico (REDE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA, s/d). O foco seria ampliar a articulação intergovernamental e a cooperação federativa no planejamento e na gestão pública para organizar planos de ação que seriam implementados após aprovados pelo órgão Gestor Nacional. Mas a complexidade desse arranjo intergovernamental não se transformou em realidade, assim como a própria rede de

⁹ Como exemplos: Ministério do Planejamento (Programa de Manutenção da Planta Genérica de Valores, Programa de Reforço da Capacidade Institucional em Municípios Selecionados para a Redução da Pobreza - Brasil Municípios, Programa Escola Virtual SOF - Curso Básico de Orçamento Público e Programa de Certificação Digital, dentre outros) e Ministério da Fazenda (Gestão Orçamentária, Financeira e Contratações Públicas para Municípios e Elaboração de Termos de Referência e Projeto Básico e Orçamento Público) em que o órgão executor é a ESAF.

assistência técnica sequer avançou além dessa formulação preliminar.

O desafio central para "um projeto dessa envergadura seria contar com o apoio técnico e financeiro de múltiplos parceiros" como o BNDES, CEF, BB, SEBRAE, associações municipalistas estaduais, governos estaduais¹⁰ e, claro, dos municípios. Sem esse suporte não seria possível qualificar os recursos humanos para elaborar projetos, implantar ações de modernização da gestão e melhoria da infraestrutura física e tecnológica das associações. Um órgão como o CAF não dispunha de competência política e legal para definir sobre como e com que aporte técnico e financeiro esse programa seria implantado.

Não somente existiram constrangimentos institucionais como a "armadilha da decisão conjunta" relacionadas ao modelo consensual nas deliberações adotadas pelo CAF. Ao contrário do caso alemão, as definições do CAF não tinham nenhuma garantia de que seriam implementadas, pois esse era um fórum de assessoria e consulta e sem poder de adotar agendas vinculantes. O fato de a agenda da gestão municipal não gerar acordo entre os órgãos federais que compunham o CAF é um exemplo dessa "armadilha", pois, ao não ser aprovada, seu efeito prático foi manter o *status quo* das ações setoriais já implementadas por órgãos como a CEF, BNDES ou MPOG.

O caso do CAF mostra uma situação em que as regras de pactuação federativa desejam igualar os atores políticos, mas induzem resultados pouco cooperativos cujo alcance, a rigor, não altera a desigualdade federativa de acesso a programas. Diferentemente do caso australiano, esse modelo decisório não permitiu cercar "as agências centrais", pois como essas "escaparam" do CAF não se gerou um "corpo intergovernamental com mandato nacional". Considerando essa experiência, Painter (1998) argumenta que essa capacidade política foi essencial para que as decisões da cooperação territorial fossem implementadas, o que se obtinha por meio de interações regulares de um grupo chave de órgãos federais com os governos subnacionais. No caso do CAF, com a perda crescente de legitimidade política a partir de 2007, mas intensificada no governo Dilma, o afastamento das associações municipalistas se ampliou.

Adicionalmente deve ser mencionada a interface das propostas do GT Interfederativo com o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), sobretudo em torno ao "Guia Referencial para implantação de Indicadores de Desempenho em Gestão Pública". Este é um referencial metodológico para orientar as organizações a avaliarem suas capacidades administrativas e gerenciais. Conforme GT Interfederativo (2011: 49), construir métricas para aferir a gestão municipal é indispensável para (re)orientar as políticas federais que apoiam os municípios visando melhorar os serviços públicos. Este é

¹⁰ Embora os Estados tenham ficado de fora do CAF, pois o governo buscou tratar direto com os municípios, considerando que os estados estavam "quebrados", esses reivindicassem participar desse fórum interfederativo. Mas na hora de ajudar a "pagar a conta" os Estados foram lembrados.

mais um caso em que a aproximação intragovernamental não ocorreu, pois o MPOG implementa o GesPública sem nenhuma interlocução com outros órgãos federais, e o CAF não dispunha de instrumentos técnicos ou políticos para alterar a ação desse Ministério.

O desenho institucional do CAF explica muito de seus problemas, mas também deve ser considerado como se processa a coordenação intragovernamental no nível central. Como essa organização privilegia agendas por políticas públicas, uma questão importante a avaliar é como e quais as capacidades que os governos subnacionais dispõem para se articular nessas arenas. Isso porque, além de serem formas de cooperação setoriais elas articulam unidades territoriais em torno de propósitos comuns em nível nacional

A atuação do CAF esteve mais próxima de ser um corpo consultivo propondo políticas e estudos sobre a gestão municipal. No entanto, um fórum intergovernamental com essa limitação de poder intragovernamental não teria como dispor de recursos políticos para mediar acordos direcionados a constituir uma "federação renovada", tal como se propôs em 2003. A distância entre suas intenções e a realidade dos resultados alcançados foi significativa. Desse modo, a questão das assimetrias de capacidades estatais municipais e das desigualdades federativas entre os maiores e menores municípios, que foi um dos eixos chave de atuação do CAF, a ponto de constar do seu decreto de criação, não logrou êxito.

O diagnóstico que a Federação brasileira carecia de uma arena territorial de cooperação intergovernamental com os entes municipais, pois as instâncias existentes eram setoriais ou voltadas apenas para envolver os Estados, não gerou um modelo efetivo de ação com o CAF. Ao longo da discussão, o principal argumento foi que fóruns como esse não dependem apenas da adesão territorial, mas por serem transversais às políticas setoriais, demandam autoridade intragovernamental sobre os órgãos como os ministérios. Em termos comparados com a experiência dos fóruns de cooperação territorial alemão, canadense e australiano, essa foi a principal razão do insucesso do CAF.

Considerações finais

A discussão desse artigo abordou como arranjos de cooperação territorial manejam poder decisório e intragovernamental para terem capacidade de *enforcement* nas suas iniciativas. O argumento central foi que se essas arenas não dispõem de autoridade intragovernamental dificilmente reunirá condições para gerar políticas com efeito intergovernamental. Esta questão pode diferenciar fóruns com capacidade de *enforcement* daqueles que não passam de "pseudo-arenas" (Pressman, 1975) ou "grupos de aconselhamento" (INWOOD, JONHS e O'REILLY, 2011). Regras institucionais e o suporte legal desses fóruns importam, pois indicam os constrangimentos à sua ação, mas sobretudo para viabilizar e manter suas decisões no contexto da relações intergovernamentais. A indefinição dessa questão pode fazer com que tais instâncias restrinjam-se a serem fóruns

de consulta, estudos e aconselhamento, mas inefetivos nas relações intergovernamentais. Assim, a ressalva de Anderson (1960: 15) é instrutiva: é preciso não superestimar esses fóruns, pois seus resultados práticos costumam ocorrer mais em campos funcionais de políticas e menos nos interesses corporativos dos entes subnacionais como territórios.

A experiência internacional também mostra que os casos bem-sucedidos consolidaram-se como fórum de *polities*, alinharam *policies* e operaram na gestão intergovernamental ao dispor de capacidades técnicas e organizacionais para estabelecer laços entre o nível central e suas contrapartes locais. A reunião dessas três dimensões depende da legitimidade política federativa conquistada, mas sobretudo decorre das regras legais e/ou constitucionais que definem seu escopo decisório. Se forem desprovidos de recursos de poder intragovernamental, reduz-se sua possibilidade de atuar de forma efetiva nas relações intergovernamentais, o que pode condicionar o alcance de suas decisões.

A análise do CAF evidenciou que essa arena não possuía autoridade intragovernamental. Também não tinha estrutura técnica capaz de gerar vínculos verticais com as burocracias dos governos subnacionais que, na experiência do Conselho Federal alemão, garantem a implementação das decisões adotadas. O CAF se ressentiu de um amparo legal maior (está formalizado por decreto) e de capacidade organizacional e administrativa de *enforcement* sobre suas decisões. Essa arena se ressentiu de autoridade política, pois na sua composição não estavam presentes representantes de governos subnacionais (*por exemplo, como na Alemanha e no Canadá, dos premiers subnacionais*).

Quando se fez necessária a construção de arranjos intergovernamentais com a participação de todas as esferas de governo, como ocorreu com a e a Rede de Assistência Técnica, o resultado foi uma paralisia decisória. O efeito foi não alterar o *status quo* federativo da falta de cooperação intergovernamental para atuar sobre as capacidades estatais municipais. E esse processo de pactuação federativa foi perdendo legitimidade junto a ABM, CNM e FNP, bem como a política de fortalecimento gerencial dos municípios se enfraqueceu na própria agenda do governo federal.

O CAF acabou se tornando uma "pseudo-arena", pois não dispunha de mandato legal para intervir na política intragovernamental, nem suporte técnico para incidir na implantação das decisões que mediou ou para se aproximar das burocracias municipais. O fato de os recursos institucionais para lidar com essas questões estarem nos Ministérios que respondem pelas políticas públicas ajuda a explicar esses limites. A criação de um novo *layer* transversal de gestão intragovernamental e intergovernamental não conseguiu superar a força das instituições setoriais que já operavam no campo das políticas públicas voltadas a apoiar a modernização da gestão municipal. Assim:

[...] nos momentos em que o CAF tinha uma presença mais empoderada, que vários ministros iam à reunião e os prefeitos também, por isso se sentiam motivados para ir a essa reunião em função da capacidade de resolução, pois

obviamente você tinha capacidade de tomada de decisão [...]. E ele vai se esvaziando e perdendo potência na medida que há uma mudança, uma inflexão, vamos dizer assim, do ânimo do Governo Federal na promoção do diálogo. [...]. Os ministérios já se faziam representar por funcionários de segundo, terceiro escalão. Os prefeitos foram se desmotivando a vir para participar destas reuniões, porque elas tinham um caráter mais simbólico e menos resolutivo [...]. Então houve um desempoderamento e praticamente acabou [...]. Ele não conseguiu se colocar como um processo crescente de robustez, de legitimidade, para construir estes pactos federativos (entrevista 5).

Em linha com o argumento proposto, a forma de cooperação territorial instituída pelo CAF não foi exitosa para promover capacidades estatais nos municípios em face de sua falta de poder intragovernamental. Cotejando a discussão teórica com a análise empírica, as evidências geradas por essa pesquisa mostram que uma arena com as características do CAF não reúne os requisitos necessários para atuar no campo da modernização da gestão municipal. Diante da experiência internacional, e dada a relevância desse tipo de fórum ter que deter poder intragovernamental para incidir sobre questões de desigualdade federativa, como é o caso das capacidades estatais municipais, institucionalidades como o CAF possuem recursos reduzidos de poder para atuar na arena intergovernamental.

Referências

- AGRANOFF, Robert and McGUIRE, Michael. A Jurisdiction-Based Model of Intergovernmental Management in U.S. Cities. *Publius*, v. 28, n. 4, pp. 1-20 Autumn, 1998.
- ANDERSON, W. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960. 176.
- BERMAN, David R. *Local Government and States: autonomy, politics, and policy*. New York: M. E. Sharpe, 2003. 224 p.
- BRASIL. Decreto 6.181, de 03 de agosto de 2007. Institui o Comitê de Articulação Federativa - CAF. Diário Oficial da União, Brasília, 06 de ago. 2007.
- BURGESS, M. *Comparative Federalism: theory and practice*. New York: Taylor & Francis Group, 2006. 357 p.
- BURGESS, Philip M. Capacity Building and the Elements of Public Management. *Public Administration Review*, v. 35, Special Issue. Policy Management Assistance: A Developing Dialogue, Dec., 1975, pp. 705-716.
- COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA. Resolução CAF No 4, de 6 de agosto de 2007. Institui o Grupo de Trabalho interfederativo com a finalidade de debater e formar uma ação sinérgica entre os diferentes atores envolvidos no fomento às ações de fortalecimento institucional e qualificação da gestão dos municípios.
- _____. *Agenda nacional de apoio à gestão municipal*. Apresentação da SAF no Pleno do CAF em 19 de novembro de 2008.
- _____. *Rede de Assistência Técnica*, s/d. mimeografado.
- DUCHACEK, Ivo D. *Comparative Federalism: the territorial dimension of politics*. New York: University Press of America, 1987. 370.
- ELAZAR, Daniel J. *The American Partnership*. Chicago: The University of Chicago Press, 1962. 358 p.
- _____. *Federalism and the way to peace*. Reflections paper n. 13. Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, 1994. 174 p.

GRODZINS, M. *The American System: a new view of government in the United States*. Chicago: Rand McNally & Company, 1984. 404 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico (ano 2010). Disponível em: < www.ibge.gov.br/home > Acesso: 10 de julho 2015.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. *Agenda desde lo local*. México, D.F: INAFED, 2012, 128 p.

INGRAHAM, Patricia W. (org.). *In Pursuit of performance: management systems in state and local government*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2007. 269 p.

INWOOD, Gergory J., JOHNS, Carolyn M, and O'REILLY, Patricia L. *Intergovernmental policy capacity in Canada: inside the world of finance, environment, trade, and health*. Montreal: McGill Queens University Press, 2011. 548.

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

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

KRANE, Dale and 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. 2000. p. 83-101.

LOSADA, Paula Ravanelli. *Agenda nacional de apoio à gestão municipal*. XVIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013. 10 p.

PAINTER, Martin. *Collaborative Federalism: economic reform in Australia in the 1990s*. Cambridge: Cambridge University Press. 1998. 207 p.

PRESSMAN, Jeffrey L. *Federal Programs and City Politics*. Berkeley: University of California Press, 1975. 162 p.

SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS. *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. 66 p.

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.

VELOSO, João Francisco A. *et al. Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: IPEA, 2011. 308 p.

WEHLLING, Hans-Georg. The Bundesrat. *Publius*, v. 19, n. 4, Federalism and Intergovernmental Relations in West Germany. Autumn, 1989, p.53-64.

WRIGHT, Deil S. *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company, 1988. 511 p.

_____. Intergovernmental Relations and Policy Choice. *Publius*, v. 5, n.. 4, pp. 1-24, Autumn, 1975.

Entrevistas

Eduardo Strantz, Coordenador Estudos Técnicos da Confederação Nacional de Municípios.

Eduardo Tadeu Pereira, Presidente da Associação Brasileira de Municípios.

Gilberto Perre, Diretor Executivo da Frente Nacional de Prefeitos.

Paula Ravannelli Losada, assessora da Secretaria de Relações Institucionais/Secretaria Executiva do Comitê de Articulação Federativa.

Vicente Trevas, Subchefe de Assuntos Federativos da Presidência (2003-2007).