

CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS

O universo desconhecido
no federalismo brasileiro

Eduardo José Grin
Diogo Joel Demarco
Fernando Luiz Abrucio
Organizadores

CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL**

Reitor

Carlos André Bulhões

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Patricia Helena Lucas Pranke

EDITORA DA UFRGS

Diretora

Luciane Gonçalves Delani

Conselho Editorial

Carlos Eduardo Espindola Baraldi

Clarice Lehnem Wolff

Janette Palma Fett

João Carlos Batista Santana

Luís Frederico Pinheiro Dick

Maria Flávia Marques Ribeiro

Naira Maria Balzaretto

Otávio Bianchi

Sergio Luiz Vieira

Virgínia Pradelina da Silveira Fonseca

Luciane Gonçalves Delani, presidente

**Centro de Estudos Internacionais
sobre Governo (CEGOV)**

Diretor

Luis Gustavo Mello Grohmann

Vice Diretor

Diogo Joel Demarco

Conselho Deliberativo CEGOV

**Diogo Joel Demarco, Lucia Mury
Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,
Marcelo Lima Celente, Marília Patta
Ramos, Paulo Gilberto Fagundes
Visentini, Ricardo Augusto Cassel,
Vanessa Marx.**

**Coordenação Coleção Editorial
CEGOV**

**Cláudio José Muller, Gentil
Corazza, Marco Cepik**

CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS

**O universo desconhecido
no federalismo brasileiro**

Eduardo José Grin
Diogo Joel Demarco
Fernando Luiz Abrucio

Organizadores

© do autor
1ª edição: 2021

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do
Sul

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Revisão de Português: Oyama Francisco
Possapp Mariano da Rocha

Projeto Gráfico: Heitor Jardim

Capa: Heitor Jardim

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora
UFRGS

Os materiais publicados na Coleção
CEGOV Transformando a
Administração Pública são de exclusiva
responsabilidade dos organizadores. É
permitida a reprodução parcial e total dos
trabalhos, desde que citada a fonte.



C236 Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico] / organizadores Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco [e] Fernando Luiz Abrucio. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.
714 p.: pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Administração pública. 2. Políticas públicas. 3. Federalismo. 4. Capacidades estatais. 5. Municípios. 6. Gestão pública. 7. Finanças públicas. I. Grin, Eduardo José. II. Demarco, Diogo Joel. III. Abrucio, Fernando Luiz. IV. Série.

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trómbin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-053-2

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O QUE O LIVRO ENSINA SOBRE A CONSTRUÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS NO BRASIL

EDUARDO JOSÉ GRIN

Professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (SP). Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV/SP).

FERNANDO LUIZ ABRUCIO

Professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (SP) e ganhador do prêmio Moinho Santista de melhor cientista político na categoria juventude (2001). Articulista do jornal Valor Econômico.

DIOGO JOEL DEMARCO

Docente associado da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente permanente no Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia (PPECO/UFRGS). Vice-diretor do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS).

Resta pouca dúvida que os municípios brasileiros, de forma geral, possuem poucas capacidades estatais para responderem ao conjunto de atribuições que crescentemente passam ser de sua responsabilidade. Esta leitura já vem sendo realizada pela literatura há um bom tempo, embora os últimos quatro anos venham testemunhando uma ampliação da utilização deste debate e seus efeitos sobre limites e possibilidades na atuação dos governos locais. Com o objetivo de avançar na compreensão deste fenômeno, este livro analisou as diferentes realidades das capacidades estatais administrativas e políticas em onze áreas de atuação dos municípios brasileiros. Nesse sentido, trata-se de um esforço coletivo inédito que confirma achados prévios de outras pesquisas, ao mesmo tempo em que avança em questões teóricas e empíricas sobre este tema relacionado aos estudos do poder local no país.

Este estudo toma os municípios como unidade de análise por três razões, em linha com Zibblatt (2008): a) deixar de examinar a arena local ignora um importante *locus* de ação política onde bens públicos são frequentemente criados; e b) o vínculo entre preferências sociais e resultados de políticas pode ser mais facilmente identificado no nível local; c) apesar da importância de entender como as políticas públicas são influenciadas pelas preferências dos cidadãos, é igualmente chave entender como serviços e políticas públicas são produzidos e entregues pelos governos locais.

Dessa forma, existe um papel crucial no papel das capacidades locais na formulação e implementação de políticas públicas, especialmente por conta do novo federalismo brasileiro inaugurado pela Constituição de 1988. Ampliou-se a centralidade aos municípios na prestação dos principais serviços públicos, processo que se tornou ainda mais relevante pela ampliação inédita das ações estatais de Welfare durante trinta anos (até 2018).

O estudo comparado sobre as capacidades estatais municipais realizado neste livro trabalha com duas abordagens teóricas e analíticas que se complementam. De um lado, o enfoque do institucionalismo

histórico que destaca que trajetórias de políticas públicas conformam regras de funcionamento que influenciam sua evolução no tempo. Escolhas governamentais sobre o desenho das políticas públicas atuam como constrangimento ou estímulo para etapas seguintes de seu desenvolvimento (Skocpol, 2002; Skocpol; Finnegold, 1982). As análises setoriais das políticas públicas discutidas neste livro evidenciam esta realidade. Por exemplo, a forma como a área da saúde foi organizada desde 1990, com um arranjo sistêmico bastante articulado em termos intergovernamentais, é bem diferente da área cultural, onde não houve uma indução federativa tão marcante e cuja marca é um conjunto fragmentado e heterogêneo de ações no plano municipal.

Distintas trajetórias de políticas públicas, portanto, condicionam diferentemente os tipos de recursos disponíveis para os governos locais. Mas, por outro lado, considerou-se aqui também a heterogeneidade territorial, pois ela permite verificar “até que ponto o Estado realmente permeia a sociedade e é capaz de internalizar interações sociais dentro de suas ações” (Cingolani, 2013, p. 31). Assim, além da diferença setorial, a também importa considerar e mensurar a variação subnacional de capacidade estatal (Luna; Soifer, 2017; Acemoglu; Jimeno; Robinson, 2014). É neste duplo campo de análise que este livro se insere: variação territorial e variação entre setores de políticas públicas existentes nos governos locais (Ingraham, 2007).

1. O papel dos sistemas nacionais de políticas públicas na promoção das capacidades estatais municipais

Um dos elementos centrais para a construção de capacidades estatais locais relaciona-se com a existência ou não de um sistema nacional de políticas públicas em cada setor, algo que envolve uma forte coordenação federativa em termos de financiamento, apoio e indução federal e, em menor medida, estadual aos governos municipais (Franzese; Abrucio, 2013). Os sistemas nacionais não só tendem a fortalecer as capacidades estatais locais, como podem favorecer a maior

homogeneização das condições de formulação e implementação no conjunto das municipalidades brasileiras.

Esse argumento da literatura foi fortemente verificado nos estudos realizados por este livro, que realçaram que políticas públicas organizadas por meio de sistemas nacionais conseguiram criar mais capacidades estatais locais e com maior homogeneidade ou convergência (ver capítulo 11 escrito por Renata Bichir e Sérgio Simoni Jr.). Esta é a situação das áreas de saúde e assistência social, de forma mais contundente, embora pareça ter sido mais exitoso neste último setor a obtenção desta menor heterogeneidade. A obrigatoriedade da implantação, em nível municipal, de estruturas organizacionais mínimas como requisito para o recebimento de recursos federais cumpriu este papel. Em políticas em que a atuação do governo federal foi menos estruturada por meio de sistemas nacionais, observa-se uma menor convergência quanto às capacidades estatais. Este é o caso das políticas de habitação, cultura e, como caso intermediário, educação.

Fernanda Lima-Silva e Maria Rita Loureiro (capítulo 12) mostram, em linha com os estudos de Arretche *et al.* (2012) que, na área da habitação, enquanto houve um processo mais organizado do governo federal, sobretudo com o SNHIS, logrou-se melhorar as capacidades administrativas locais. A descontinuidade da implantação deste desenho de política pública pelo governo federal representou uma desaceleração e estagnação nos avanços obtidos até 2012. Quando comparado com saúde e assistência social, esta é uma lição importante: indução federativa sem continuidade pode não garantir a manutenção do processo de modernização e qualificação administrativa e gerencial nos municípios.

A área da cultura mostra uma situação distinta, pois Flávio Fontanelli (capítulo 13) destaca que há dados positivos sobre o papel do MinC no plano municipal. Porém, persistem fragilidades nas capacidades locais que são incompatíveis com uma década de incentivos federais à descentralização das políticas culturais. A implantação

do Sistema Nacional de Cultura (SNC) não viabilizou um modelo de relações intergovernamentais capaz de inserir um contingente representativo de municípios de modo a ampliar suas capacidades administrativas. O desenho do SNC não gerou induções críveis, sobretudo quanto ao seu financiamento continuado, afora a exigência de institucionalização no nível local, de modo que a implantação dos sistemas municipais não se tornou uma opção predominante.

A educação tem uma situação diferente dos setores anteriormente analisados, ocupando uma posição intermediária numa escala de classificação dos sistemas nacionais de políticas públicas. Isso ocorre porque, por um lado, a política educacional tem algumas ações sistêmicas ordenando sua lógica setorial, como o financiamento (FUNDEB) e algumas ações de indução federal (como o Plano de Ações Articuladas e o Programa Nacional de Alimentação Escolar). Por outro, no entanto, não há efetivamente um Sistema Nacional de Educação do ponto de vista legal, o que na prática significa a ausência de fóruns federativos bipartites e tripartites, enfraquecendo a participação dos governos subnacionais nas decisões federais. Isso faz com que a relação da União com as Prefeituras seja bem mais heterogênea do que nos campos da saúde e da assistência social, embora tenha havido, pelo menos até o início do mandato do presidente Bolsonaro (2019), uma maior estabilidade de financiamento e de ações governamentais do que na cultura ou na habitação.

Esse duplo aspecto aparece claramente no estudo de Fernando Abrucio e Catarina Segatto (capítulo 10). Os autores enfatizam que a maioria dos programas federais exigiu que os governos subnacionais criassem uma Secretaria, elaborassem um Plano e criassem um Conselho para receberem os recursos. A quase totalidade dos municípios possui seu Plano Municipal de Educação, mas isso não é verdadeiro para os demais instrumentos de gestão. Por exemplo, para os conselhos escolares e arenas de participação social, mesmo havendo exigências legais para o repasse de recursos.

Pesa contra os resultados na área educacional o desenho da política em dois aspectos. O primeiro é a ausência de um arranjo formal de fóruns federativos similar ao SUS e aos SUAS. O segundo diz respeito à duplicidade de redes existente no Ensino Fundamental, isto é, governos estaduais e municipais podem atuar neste ciclo educacional, o que pode gerar competição e, sobretudo, descoordenação federativa na prestação deste serviço público (Abrucio, 2010). A duplicidade de redes aparece de múltiplas formas ao longo das unidades da Federação, gerando um caleidoscópio amplo de políticas educacionais no plano subnacional num país territorialmente muito desigual. Como resultado disso, há uma maior heterogeneidade de capacidades estatais municipais.

A comparação de cinco políticas públicas que compõem o escopo de atuação dos municípios (artigo 23 da Constituição Federal de 1988), abrigadas em diferentes arranjos institucionais, mostra trajetórias distintas quanto ao nível de avanço das capacidades estatais dos governos municipais. Políticas organizadas nas quais o *enforcement* federal é mais forte, sobretudo se realizado por incentivos estáveis, se traduzem em menor heterogeneidade nos atributos de capacidades estatais locais. Com efeito, o desenho da cooperação federativa importa para a modernização da gestão municipal, ao menos comparando os cinco casos analisados neste livro. Mesmo que se considere a desigual relevância da saúde, assistência social, habitação, educação e cultura nas preferências sociais e para os governos em cada município, o efeito do formato da política pública deve ser levado em conta para explicar a convergência e homogeneidade nas capacidades estatais.

Contudo, existe outro elemento estratégico para se entender comparativamente as capacidades estatais locais: os legados prévios das políticas. É nessa intersecção entre a existência de um sistema nacional de políticas públicas e a trajetória de desenvolvimento institucional que se pode avaliar os avanços na modernização das estruturas político-administrativas municipais. Sistemas nacionais de políticas têm seus próprios limites, pois ainda que induções

servam para ampliar e garantir os instrumentos necessários para a nacionalização de modelo de Welfare, tal processo tem encontrado no Brasil condições locais muito díspares que podem ser um obstáculo à redução das desigualdades entre as municipalidades.

O entendimento do legado prévio envolve compreender a situação político-administrativa dos governos locais em três sentidos: o primeiro é da rede física dos serviços públicos, importante referência básica para a efetividade das políticas públicas; o segundo refere-se à qualidade da burocracia local, relevante tanto para a produção e implementação dos programas governamentais, como também por conta da necessidade de se relacionar com as burocracias estadual e federal, inclusive para ter mais sucesso na busca do apoio intergovernamental; por fim, vincula-se à lógica política local, não só político-partidária, mas em relação à força da sociedade e das comunidades epistêmicas em cada política pública. É claro que os sistemas nacionais de políticas públicas podem atuar sobre estes elementos, e de fato tiveram efeitos significativos sobre as condições locais nas últimas décadas. Só que o legado prévio nos municípios modula fortemente o alcance e o esforço necessário de induções federativas.

Por esta razão, um desafio fundamental que os sistemas de políticas públicas devem enfrentar é como lidar com as heterogeneidades federativas, de modo que todos os entes tenham como responder às exigências das regras pactuadas. Se alguns governos locais têm mais dificuldades de se ajustarem ao processo de induções e sanções, esse pode ser um efeito indesejado de um modelo que busca ser solidário, mas cujas normas podem ser desigualmente apropriadas pelos entes.

Um caminho metodológico para abordar os efeitos de um desenho de política pública sobre a gestão subnacional é analisá-lo como um processo sincrônico (alinha esferas de governo em torno de interesses comuns) e diacrônico (constrangido pelo seu legado). A institucionalidade criada por formatos de cooperação como sistemas de políticas precisa avaliar quais são as linhas substantivas das políticas aí inseridas, se as rotas de cooperação são viáveis e os porquês das

escolhas desse desenho institucional (Pressman, 1975, Krane E Leach, 2007; Grodzins, 1984). Mas a história e o legado de cada área também contam (Pierson, 1995; 2004), uma vez que podem limitar ou expandir as condições para o desenvolvimento institucional dos governos locais. Nesse sentido, a capacidade explicativa dos sistemas de políticas precisa ser matizada, dado que a trajetória da política, independentemente do tipo de arranjo institucional sistêmico, também influi no desenvolvimento das capacidades estatais.

O conceito de *policy feedback* Pierson (1993) torna-se um complemento importante para conectar a análise sincrônica de sistemas de políticas com a avaliação diacrônica das trajetórias de políticas. O desenho institucional e os efeitos de retroalimentação decorrentes dos legados de uma política podem ajudar a entender como, onde e quando esses pontos de intersecção mostram mais probabilidade de encontrarse. O desenvolvimento de capacidades estatais é uma área em que a conexão sincrônica e diacrônica é mais evidente, pois demandas oriundas da pactuação sistêmica requerem condições de implementação em nível subnacional que são condicionadas à trajetória local de cada política. Esta compreensão é igualmente importante de ser considerada diante da heterogeneidade de capacidades estatais nos municípios brasileiros.

2. Variação territorial das capacidades estatais municipais

A análise realizada com o apoio dos agrupamentos de municípios e sua distribuição territorial no país mostra como fatores contextuais influenciam as características das capacidades estatais em cada área de política pública ou de recursos gerenciais nas chamadas áreas meio (finanças, recursos humanos, tecnologia da informação e planejamento). A configuração socioeconômica e administrativa dos municípios é muito heterogênea e as variáveis relacionadas com tamanho populacional, PIB *per capita*, receita *per capita*, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e região ajudam a compreender a variação territorial de capacidades administrativas.

Entretanto, não se pode esquecer o efeito combinado do desenho nacional da política nessa configuração, embora este fator não se aplique à análise das áreas de cunho organizacional ou administrativa. Se o tipo de arranjo institucional e a trajetória das políticas públicas contam, variáveis de cada contexto local precisam ser consideradas. Em síntese, o efeito da maior ou menor convergência de capacidades estatais municipais produzido em cada área de política pública, que é identificável nos *clusters*, não é o único fator explicativo. Por esta razão, os agrupamentos de municípios são heterogêneos quando as políticas são comparadas, mas também cada uma delas apresenta variação na sua distribuição territorial pelo país derivada similarmente de recursos administrativos e políticos instalados. Em resumo, a combinação do contexto local e das capacidades disponíveis compõem o cenário de maior ou menor heterogeneidade territorial em cada área de política pública.

Considerando-se as cinco políticas públicas de bem-estar social é possível observar essa realidade. Na saúde, por exemplo, o *cluster* mais representativo responde por 46,7 % das cidades e o segundo maior corresponde a 32,8 % das localidades. Embora o contexto socioeconômico e demográfico seja similar, diferem de forma mais pronunciada quanto ao número de hospitais e de unidades de atendimento ambulatorial *per capita*. Sobretudo se distinguem no campo das capacidades político-relacionais, pois no maior *cluster* os conselhos municipais de saúde são muito mais atuantes seus papéis consultivo, fiscalizador e normativos. Esta variação territorial não se explica pelo desenho do SUS, que exige a implantação desses fóruns de controle social. Fatores locais precisam ser mais bem analisados para compreender os porquês dessa diferença. O mesmo vale para o número de hospitais e demais unidades de saúde, visto que são cidades com médias populacionais e de PIB e receita *per capita* similares.

Na educação, os *clusters* 1 e 3 são próximos em número de cidades e representam 72 % da totalidade das cidades da amostra, mas se distinguem de forma marcada nas políticas de levantamento da demanda

de alunos para a educação infantil e o ensino fundamental. Nos *clusters* 2 e 4 também existem, em menor grau, estas mesmas diferenças, mas as mais fortes dizem respeito ao número de docentes e unidades escolares no ensino infantil e fundamental, bem como a forma de indicação e tipo de vínculo de gestores escolares. O contexto socioeconômico e demográfico é similar, de forma que são escolhas políticas locais e trajetórias prévias da construção do sistema educacional em tais municípios que podem melhor explicar essa variação territorial desse atributo de capacidade estatal.

No campo da assistência social, a realidade é menos matizada localmente. Um único *cluster* responde por 78 % das cidades, o que indica um maior efeito de convergência provocado pelo SUAS, que é mais significativo do que aquele gerado pelo SUS. Todavia, a comparação entre o *cluster* 1 e 4 revela aspectos importantes para compreender a heterogeneidade local. No primeiro, o Plano Municipal de Assistência é avaliado anualmente, mas a área não ordena despesas, que são geridas por outro órgão, sendo oposta a situação predominante o *cluster* 4. Este, por sua vez, é formado por municípios com recursos fiscais. Portanto, a forma como a política é localmente implementada em aspectos centrais para sua organização ajuda também a compreender sua heterogeneidade territorial.

Na política de habitação, marcada por um menor poder de *enforcement* em termos de indução federativa quando comparada com saúde e assistência social, o *cluster* com maior número de municípios representa 41 % da amostra. Contudo, o *cluster* mais avançado quanto às capacidades estatais é formado por 23,6 % das cidades, que são aquelas com as maiores médias populacionais, maior PIB *per capita* e melhor IDHM. Nesse caso, menos do que escolhas políticas, os fatores contextuais parecem influenciar na maior disponibilidade de instrumentos de capacidade administrativa e política. O mesmo raciocínio serve para comparar os *clusters* 3 e 4. Em outras palavras, a variação territorial se explica pela disponibilidade de recursos existentes nas maiores cidades que, em geral, enfrentam maiores problemas

habitacionais.

No setor da cultura, o *cluster* predominante é composto por 61 % dos municípios da amostra. O que distingue este agrupamento dos demais é o fato de apresentarem os piores índices de capacidade estatal em quase todas as variáveis utilizadas. Estas cidades são as menores, com menor renda *per capita* e menor IDHM. Como a adesão ao SNC não foi tão ampla, se comparado com os casos do SUS e SUAS, o reforço das capacidades estatais depende majoritariamente da vontade política e das preferências sociais locais. Por outro lado, 21 % das cidades são mais bem abastecidas de legislação, com servidores com maior escolaridade, recursos de gestão e maior abrangência de atuação dos conselhos municipais, o que igualmente é revelador de prioridades políticas locais. O *cluster* 3, formado por 10 % das cidades da amostra, é o mais robusto, considerando a existência da maioria das variáveis analisadas, e formado pelas maiores e mais ricas cidades. Em resumo, a variação territorial de capacidades estatais é resultado de escolhas políticas realizadas em cada perfil de cidades que compõem os *clusters*.

O cenário das áreas de gestão também pode ser analisado pela mesma ótica da heterogeneidade territorial. Na área de finanças, dois *clusters* possuem um número aproximado de cidades e cada um contém 34,5 % (os dois 69 %) do total da amostra. O que os distingue são características de autonomia (menor capacidade de geração de receita própria), maior gasto com pessoal e maior investimento no *cluster* 2. Este grupo possui a maior população média, maior PIB *per capita* e maior IDHM se comparado com o *cluster* 1. O *cluster* 4 (10 % das cidades) é o mais precário em termos de recursos de gestão: menor informatização do cadastro do ISS, cadastro imobiliário e planta genérica de valores. Por outro lado, possui melhores indicadores de liquidez financeira do que o *cluster* 2 formado pelas cidades mais ricas. Porém, alinhado com a questão da heterogeneidade territorial, a decisão política de informatizar a gestão é muito distinta quando se comparam os *clusters*, assim como a

questão dos gastos com pessoal.

No setor de gestão de pessoas, o *cluster* com maior número de cidades representa 43,6 % da amostra, possuindo o menor percentual de comissionados e de servidores estatutários, maior despesa com formação de recursos humanos e de servidores com pós-graduação. Estas cidades possuem a maior população média e receita *per capita*. O *cluster* 4 apresenta indicadores menores nesses tópicos, afora o maior número de servidores com ensino médio. A gestão de pessoas, como já enfatizado pela literatura (Evans; Rauch, 2014; Evans, 2003; Grindle, 1997), é um importante ativo de capacidade estatal. O investimento em capacidades burocráticas é um indicador da relevância que o Estado confere para os recursos que visa dispor para implementar políticas públicas. A comparação dos *clusters*, tomando 1 e 4 como grupos polares, e os grupos 2 e 3 como intermediários, mostra que há uma variação nas prioridades políticas de cada governo local sobre investimento em qualificação de pessoal e/ou aumento da escolaridade, bem como na estruturação de uma burocracia mais estável por meio do vínculo como estatutários.

No setor de planejamento dois *clusters* possuem um número aproximado de cidades e cada um contém 31,1 % (os dois 62,2 %) do total da amostra. O *cluster* 4 se distingue do *cluster* 1 pela existência do Plano Diretor e várias legislações (área de interesse social, parcelamento do solo, perímetro urbano, contribuição de melhoria, código de obras, regularização fundiária, legislação ambiental e investimento em normatização e fiscalização, basicamente relativo à área de controle). Os *clusters* 2 e 3 apresentam resultados intermediários e um contínuo em que, em geral, os menores resultados estão no grupo 1 e os maiores no grupo 4. Enquanto o *cluster* 4 é formado pelas cidades mais populosas e mais ricas, ao passo que o grupo 1 é formado pelos menores municípios e com menor PIB *per capita*.

De toda forma, as principais variáveis de capacidade estatal, que são de natureza administrativa, técnica e institucional, revelam

prioridades políticas locais sobre a implantação de regras que permitem maior ou menor efetividade dos governos municipais. Embora tenha havido processos de indução federal também nestas áreas, em forma de programas de apoio a governos subnacionais, muitas vezes com suporte de agências internacionais ou de bancos públicos, elas não possuem um sistema de políticas públicas em termos de participação dos estados e municípios no processo decisório (fóruns federativos) nem de articulação baseada numa divisão de competências e áreas de atuação, além de terem pouca continuidade de ações.

A literatura sobre programas de apoio federal à construção de capacidades estatais subnacionais da área-meio revela que seus efeitos têm ido na contramão da redução das heterogeneidades locais: os municípios com maior capacidade estatal são os que mais se beneficiam com tais recursos e suporte da União, ao mesmo tempo em que os gestores federais têm enorme dificuldade de dialogar e entender as necessidades heterogêneas dos governos municipais brasileiros, especialmente dos que mais necessitam de programas para construir capacidade estatais (Grin; Abrucio, 2018; Grin; Abrucio, 2017).

Desse modo, nos setores vinculados à área-meio, a trajetória e o contexto local contam mais do que naqueles em que há ações federativas de indução sistêmica ou, num grau mais estruturado, sistemas nacionais de políticas públicas. Por meio dessa constatação, pode-se pensar que, mesmo com limites relacionados à heterogeneidade territorial do país e ao legados prévios existentes nos municípios, a existência de sistemas estruturados de apoio intergovernamental às municipalidades. Se este arranjo for estável e ainda caso incluir fóruns federativos, o mecanismo institucional tem se mostrado mais potente para criar condições de maior efetividade aos governos locais em termos de formulação e implementação de políticas públicas frente à desigualdade que marca a Federação brasileira.

No campo das variáveis político-relacionais, duas foram as variáveis analisadas: existência de conselhos municipais e conferências

de políticas públicas e participação em consórcios. No tocante à primeira variável, o *cluster 2* representa 52,2 % dos municípios da amostra e possuem a menor população média e mais baixo PIB *per capita*. Na comparação com os demais *clusters* apresentam os piores índices em praticamente todos os conselhos de políticas públicas cuja instalação depende apenas da vontade política municipal, pois não há legislação ou norma federal exigindo. Estes são os casos das seguintes áreas: direitos da mulher, segurança alimentar, desenvolvimento rural, meio ambiente, transporte, direitos humanos, igualdade racial, direitos dos idosos e da pessoa com deficiência, juventude, segurança pública, defesa civil e esporte. Em outras palavras, nas cidades com população média de 13,4 mil habitantes, estas áreas não figuram, em comparação com os demais *clusters*, com a mesma prioridade política.

No polo oposto, 12,7 % das cidades (população média de 120 mil habitantes, maior PIB *per capita* e maior IDHM) apresentam os melhores resultados na maioria dos conselhos, também quando comparado com o *cluster 1* (2,2 % das cidades com população média de 375 mil habitantes). Também se consideram os conselhos sobre os quais a decisão de implantação é municipal. A exceção são direitos humanos e direitos de LGBTs em que o *cluster 1* possui um número maior de conselhos. O *cluster 3* apenas possui resultados melhores que o *cluster 2*. O que se observa é uma variação territorial expressiva entre diferentes tipos de municípios, mas há indícios que o nível de desenvolvimento local influencia a decisão política de instalar conselhos de políticas como um canal de interface entre governo local e sociedade.

Quanto às conferências de políticas, as cidades mais populosas (2,2 % da amostra), em termos relativos na comparação com outros grupos, são as que mais realizam conferências de políticas em áreas onde o que prevalece é a vontade política municipal. Estas são: transporte, direitos dos idosos e de pessoas com deficiência, direitos humanos, LGBTs, políticas para mulheres, igualdade racial, juventude, cidades, esporte, meio ambiente, segurança alimentar e segurança pública. O

cluster das cidades com população média de 120 mil habitantes vem em seguida, e depois há uma menor realização de conferências nos demais grupos (exceto educação, cidades e meio ambiente em que o grupo com população média de 18 mil habitantes ocupa a segunda posição). Estes achados requerem investigações mais profundas para entender os porquês de as cidades maiores investirem mais, em termos comparados com as cidades médias, para organizar conferências ao invés de conselhos de políticas públicas.

Por outro lado, reforçando mais uma vez o papel da indução federativa na promoção de capacidades estatais, nesse caso na dimensão político-relacional, observa-se que na assistência social e na saúde virtualmente todas as cidades possuem conselhos. O mesmo vale para os conselhos do Fundeb e da alimentação escolar. No caso dos conselhos de educação, ainda que sua existência seja alta, é menor em comparação com os demais acima referidos – o que realça a posição intermediária da educação em termos de sistemas de políticas públicas. Nessa mesma situação se encontram os conselhos de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Com efeito, a menor variação territorial, nestes casos, deriva da legislação federal que exige a instalação dos conselhos de políticas em nível subnacional. O mesmo se aplica para as conferências, sobretudo em saúde e assistência social.

A segunda variável de cunho político-relacional, que depende exclusivamente da vontade política local, é a participação em consórcios intermunicipais. Destaca-se o *cluster* 1, que é dominante, e formado por 4338 cidades (79 % do total da amostra) com baixíssimas taxas de consorciamento, excetuado o campo da saúde (47 %). Em seguida, as áreas de resíduos sólidos (14 %), desenvolvimento urbano (7 %), assistência social e turismo (3 %). O *cluster* 4 é composto por 14 % das cidades e possui taxas mais robustas de consorciamento: 78 % em meio ambiente, 55 % em saúde, 51 % em resíduos sólidos, 42 % em saneamento, 17 % desenvolvimento urbano e 14 % em turismo. Este grupo possui a maior receita *per capita*. O *cluster* 3 é formado por 5 % das cidades

da amostra, e possui a maior população média (47 mil habitantes) e apresenta os seguintes números de consorciamento: 99 % em assistência social e educação, 98 % em cultura e desenvolvimento urbano, 100 % em habitação, transporte e meio ambiente, 97 % em saneamento, 93 % em saúde, 92 % em meio ambiente e 90 % em turismo. São valores elevadíssimos de consorciamento, o que mostra uma concentração muito grande nesse tipo de cidade. Estudos de caso ou novas pesquisas deveriam explorar esta realidade para buscar melhorar a compreensão desse fenômeno. Por fim, o *cluster 2* apresenta resultados melhores que o grupo 1, mas piores, em todas as áreas, em comparação com o grupo 3.

O capítulo 8 elaborado por Eduardo Grin ainda mostra que existem 1706 áreas de políticas públicas que são objeto dos 488 consórcios públicos existentes no país. Deste total, 273 (16 %) estão na área da saúde e 79 (4,5 %) na área da assistência social. Nos demais 80 %, a discricionariedade política municipal decide em que áreas consorciar ou não. Nesse caso, meio ambiente com 173 (10 %), resíduos sólidos com 140 (8,2 %), saneamento/água com 94 (5,5 %), agricultura com 92 (5,5 %) e educação com 80 (4,7 %). Estas sete áreas respondem por 53 % do total dos temas abordados pelos consórcios públicos, o que revela muito sobre as prioridades políticas dos governos municipais. Na parte inferior do ranking, aparecem temas como segurança pública, desenvolvimento econômico, tecnologia, esporte e defesa civil.

Esta seção trouxe à baila evidências sobre a variação territorial das capacidades estatais nas políticas públicas, na área administrativa e técnica e na dimensão político relacional. Por qualquer ângulo que se analise esta realidade, a heterogeneidade na existência de capacidades estatais é significativa. Esta constatação pode ser explicada por diferentes fatores, inclusive atuando sobre a gestão municipal de forma simultânea: o desenho da política pública e suas regras de indução ou *enforcement* do governo federal, vontade política em nível municipal que se orienta para reforçar certas competências, bem como as diferentes coalizões de políticas que podem se formar em cada

setor de atuação dos governos locais que influenciam a conformação dos atributos de capacidade estatal implementadas. Neste livro não havia como avançar além de descrever esta realidade e indicar algumas hipóteses que pedem investigações adicionais para refinar o entendimento de como e por que as capacidades estatais municipais possuem estas características.

3. Oportunidades e desafios gerados pelo Covid-19 e suas conexões com as capacidades estatais municipais

A gestão municipal brasileira, considerando seu status constitucional e características assumidas após 1988, certamente está enfrentando o seu maior teste com o Covid-19. O governo local que sairá desta crise não será o mesmo de antes da pandemia. O conjunto de carências de capacidades estatais evidenciadas nos capítulos deste livro indica que o desafio para o enfrentamento das demandas multidimensionais sobre a gestão, advindas da pandemia, não serão triviais.

Capacidades estatais serão testadas para implementar políticas públicas com menos recursos, para lidar com maiores demandas sociais por serviços públicos decorrentes do desemprego e com a queda de arrecadação financeira, além de haver uma necessidade maior de criar canais de interlocução com a sociedade para planejar e executar medidas referentes aos múltiplos desafios provocados pela pandemia. Se capacidades de gestão e planejamento já eram carências da maioria das localidades, não seria improvável que muitas venham a enfrentar dificuldades frente ao tamanho diante deste cenário pós-crise gerada pela Covid-19. Igualmente importante, muitas cidades não possuem canais minimamente institucionalizados com a sociedade, o que deverá cobrar um preço alto, já que o poder público sozinho não terá condições de enfrentar essa situação. Nesse sentido, algumas sugestões que seguem visam contribuir para o debate sobre iniciativas que requerem capacidades estatais da gestão municipal para lidar com as dificuldades

derivadas desta crise:

1. A importância dos consórcios intermunicipais multifinalitários, pois as políticas necessárias para enfrentar as consequências da crise serão multidimensionais e integradas, o que demandará esforços coletivos geradores de escala nas soluções propostas e maior racionalidade no uso dos recursos nos territórios abrangidos pelos consórcios.

2. A ausência de cooperação metropolitana cobrará preços cada vez mais altos, dadas as múltiplas e complexas interfaces existentes nesses territórios. Se a descoordenação de ações já era deletéria antes da pandemia, a insistência no padrão autárquico de governar adiará ou tornará pouco viável a organização de políticas integradas e com efeitos benéficos para amplas parcelas da população que vivem nos grandes centros.

3. A relevância que programas e políticas de desenvolvimento local assumirão como alternativa de geração de emprego e renda em um cenário de recessão econômica e aprofundamento do desemprego.

4. A implementação do planejamento regional como instrumento para alinhar propostas de ação comum nos territórios. O vírus tem ensinado que barreiras físicas são, em muitos casos, meras convenções administrativas, o que também serve para outras áreas como meio ambiente, resíduos sólidos e água que guardam a mesma lógica. Este tipo de atuação requer um reforço de capacidades técnica e político-relacionais.

5. A exigência para que os instrumentos de planejamento estratégico municipal, a começar pelo Plano Plurianual, sejam efetivamente elaborados, implantados e avaliados como guias de ação governamental. Governos municipais não poderão ser negligentes ou pouco atentos em atender essa exigência. Carências de planejamento e gestão deverão, cada vez mais, cobrar um preço elevado na (in) capacidade e prontidão de ação governamental.

6. A necessidade de os municípios aprenderem a lidar com a

informação transparente, uma vez que a sociedade precisa estar sempre bem orientada. Oxalá essa lição seja adotada como prática corrente, visto que sua debilidade segue alta em muitas cidades, conforme mostrado por Manuella Ribeiro, Javiera Macaya e Isabela Coelho no capítulo 6 deste livro.

7. A importância de instituir arenas de diálogo, redes de solidariedade social, participação e formulação conjunta de políticas públicas com atores sociais. A crise mostra que os governos serão atores políticos necessários para coordenar respostas, sem o que os dramas sociais, sanitários e econômicos terão reflexos ainda maiores. Todavia, apenas a ação governamental será insuficiente para lidar com os efeitos provocados pela pandemia. Fóruns públicos, como os conselhos de políticas existentes em praticamente todas as cidades, podem ser os embriões, desde que sejam legitimados e vocalizados para essa função. No Brasil, na média, há mais de onze dessas arenas em cada cidade, de forma que precisam ser valorizadas, empoderadas e qualificadas.

8. O debate sobre a tributação progressiva de impostos como o IPTU pode ser retomado, porque não seria socialmente justo ou mesmo fiscalmente eficaz não compreender que, em um cenário de perda de renda e emprego dos setores menos favorecidos, a conta seja paga sem uma distribuição mais equitativa entre as populações locais. Da mesma forma, as mudanças na legislação federal do ISS por meio da Lei Complementar 175/2020 são bem-vindas no sentido de alargar as possibilidades de cobrança.

9. A necessidade de estabelecimento de políticas de segurança alimentar e nutricional no âmbito local, articuladas com as demandas no setor educacional, sobretudo a oferta de alimentação escolar, tão premente para milhões de famílias em todas localidades, bem como de articulação do crescente movimento de hortas comunitárias e agricultura urbana, fortalecendo o desenvolvimento de cadeias curtas de abastecimento e de conexões diretas de produção e distribuição entre agricultores familiares e consumidores urbanos.

10. Será necessário que o tema das capacidades estatais

municipais assumam relevância na agenda da cooperação federativa com a União e os Estados. Como o livro mostrou, sistemas nacionais de políticas públicas ou induções federais e estaduais são essenciais para fortalecer a gestão local em todos os setores. Por esta razão, a melhoria da coordenação federativa é fundamental no momento mais complicado dos governos municipais desde a Constituição de 1988. Já há suficiente conhecimento que descentralização sem coordenação federativa só faz crescer a desigualdade regional e, nos termos de Melo (1996), o hobbesianismo municipal. O pós-Covid-19, aliás, vai exigir uma reconstrução de uma série de ações do Estado brasileiro num país territorialmente muito heterogêneo e desigual. Sem apoio e parcerias estáveis com os governos federal e estadual, a grande maioria das municipalidades não será capaz de sair sozinha dessa situação.

O debate sobre qual governo local sairá dessa crise ainda está por ser realizado, mas quanto mais ele for retardado mais lenta será sua capacidade de se (re)colocar como um ator estratégico para responder as demandas oriundas dos setores afetados pela pandemia. Esse também é um debate necessário, pois será no nível local que as questões sanitárias, sociais e econômicas mais pressionarão diretamente o governo. O papel dos governos municipais será vital e indispensável para o enfrentamento das múltiplas questões derivadas da crise provocada pela Covid-19. É nesse contexto que o tema das capacidades estatais municipais adquire relevância e repõe a importância de analisar os recursos administrativos, técnicos e político-relacionais que dispõem as localidades brasileiras.

4. Agenda de pesquisa futura, novos desafios e riscos para a construção de capacidades estatais municipais

A abordagem aqui adotada de analisar as capacidades estatais por setores governamentais, tanto em políticas finalísticas como da área-meio, consolidou achados anteriores da literatura e testou um novo modelo analítico de explicação comparada das capacidades estatais locais. Reforçar a importância da análise do papel dos sistemas de políticas públicas, em graus variados de estruturação e sucesso, para a organização de políticas municipais em combinação com o contexto local (trajetória e características da institucionalização das políticas, situação administrativa e escolhas políticas) constitui a principal contribuição explicativa do livro.

Também deve se destacar a amplitude dos setores estudados, sem paralelo na pesquisa brasileira sobre o tema, com conclusões muito relevantes e alguns apontamentos inéditos sobre cada um deles. Por fim, o olhar comparado sobre esse universo é uma chave muito importante para mapear o que efetivamente fazem, e de que modo, os governos municipais no Brasil, o que gerou um amplo retrato de um “Estado em ação” com marcas comuns e muitas heterogeneidades no nível governamental mais próximo dos cidadãos.

Mas a pesquisa trouxe novas questões e temas que não puderam ser esgotados pelo livro. A primeira delas diz respeito às particularidades das políticas públicas e os impactos em termos de efetividade de ação estatal. A forma como a capacidade estatal organiza-se em cada setor envolve especificidades referentes à natureza de cada política, em questões como os gastos na estrutura física ou tecnológica, as diversas formas de organização e capacitação do capital humano, a maior facilidade de aproximação da sociedade com este tema e, sobretudo, o peso político e a experiência acumulada das coalizões em torno delas e de suas comunidades epistêmicas.

Neste sentido, um trabalho de escala mais ampla como o atual poderia servir para selecionar estudos de caso comparados de n pequeno ou médio para entender melhor como a especificidade da

política afeta a construção das capacidades estatais. Num universo menor, seria possível entender com mais profundidade variáveis vinculadas às escolhas políticas locais e/ou então compreender as razões que levam a priorização de uma área governamental por conta de suas características intrínsecas. Estudos de caso também poderiam avançar na explicação de como diferentes modelos de cooperação e indução federativa podem estar associados com mais sucesso ou insucesso na modernização das capacidades estatais. Características locais importam, mas o tipo de arranjo intergovernamental de cada política não é menos importante.

Seria igualmente muito interessante analisar como as particularidades setoriais podem ser compreendidas e diferenciadas em termos de capacidades estatais técnico-administrativas e relacionais. Quais atributos gerenciais são mais difíceis de se obter em cada política? Como enfrentar a heterogeneidade na distribuição de capital humano no Brasil para fortalecer a gestão municipal? Quais são os setores que têm coalizões mais fortes no plano local e por quais razões? E, como pergunta que faz uma ponte maior entre análise de *policies* e de *politics*, como a disputa político-partidária nas municipalidades afeta o processo de construção de capacidades estatais nas várias áreas de atuação governamental?

A agenda de pesquisa sobre o tema deve avançar para analisar a efetividade das capacidades estatais municipais, debate este similar ao que foi realizado para avaliar os resultados alcançados pelas instituições participativas no Brasil. Nesta linha, Renata Bichir e Sérgio Simoni Jr. (capítulo 11) também enfatizam a necessidade de “refinamento indicadores que permitam aferir a relação entre disponibilidade de certas capacidades”. Em linha com Evans (2003), que capacidades cuja ausência ou presença dificultam ou facilitam que governos promulguem suas políticas. Nessa direção, metodologias que avancem além da descrição e ampliem a análise de causalidade sobre fatores que influenciam as trajetórias das capacidades estatais municipais, considerando variações setoriais e territoriais.

Estas são algumas das perguntas que podem ser feitas para aprofundar mais as conclusões obtidas pela presente pesquisa, que foi centrada na lógica setorial das políticas e pelo ângulo municipalista. Outras formas de analisar as capacidades estatais locais também podem ser incorporadas a esta perspectiva. Duas delas são muito importantes como agenda futura: as questões da intersectorialidade e da governança multinível.

O entendimento dos governos municipais num plano mais intersectorial é um aspecto cada vez mais importante no debate em administração pública, uma vez que os principais problemas coletivos das sociedades contemporâneas exigem um modelo articulado de atuação entre os vários setores, como o próprio caso da pandemia de Covid-19 exemplifica muito bem. A gestão pública precisa lidar cada vez mais com temas transversais e desenvolver capacidades que não se resolvem apenas criando uma secretaria ou uma estrutura administrativa para lidar com esses assuntos, pois a peça-chave é a articulação.

Aqui está um dos maiores desafios para os governos locais, porque além de criar capacidades mais diretamente ligadas aos setores, algo que é ainda uma tarefa incompleta para grande parte das municipalidades do país, terão de ampliar seu raio de atuação. Cabe ressaltar que alguns governos locais têm conseguido bons resultados nesse campo, como revelam exemplos como o combate à violência por meio de ações não diretamente vinculadas ao policiamento. Pouco se sabe, no entanto, sobre quais são as capacidades estatais que garantem o sucesso intersectorial e qual é o retrato desse fenômeno no conjunto dos municípios brasileiros.

O desenvolvimento da governança multinível, isto é, de formas de cooperação intergovernamental e com setores sociais, constitui outro desafio para a construção de capacidades locais. Neste aspecto, fortalecer as institucionalidades intermunicipais e a articulação com os governos estaduais são peças fundamentais para ajudar a fortalecer a efetividade das ações públicas locais. Vale reforçar que algumas políticas ou parte delas têm natureza intermunicipal, de modo que é preciso não só capacitar a gestão municipal, mas também a governança regionalizada.

O livro apontou como os consórcios ainda ocorrem num número menor do que o tamanho desejável para lidar com as principais dinâmicas territoriais das políticas públicas, afora que a distribuição entre as áreas é muito desigual. Entender a razão desse fenômeno, as causas que levam ao sucesso do consorciamento em determinados setores ou regiões do país e como favorecer que a dinâmica político-administrativa municipal também se organize de modo intermunicipal são questões de pesquisa essenciais para melhorar a políticas públicas no plano local.

O aumento da articulação com a sociedade é outro tópico importante para a construção de capacidades estatais locais. Este foi um tema explorado no livro mais do ponto de vista da participação por meio de conselhos ou conferências de políticas públicas. Constatou-se uma grande heterogeneidade territorial e entre as políticas públicas no campo da democratização local incentivada por estes instrumentos. É preciso mais pesquisa para entender essa dinâmica nos diversos setores governamentais e, sobretudo, montar modelos analíticos capazes de verificar como a maior (ou menor) intersecção entre Estado e sociedade pode afetar as condições e a efetividade das políticas públicas municipais. Outras formas de controle social podem ser mapeadas e descobrir de que maneira os municípios devem se capacitar para ampliar esse processo, com o intuito de gerar impactos positivos sobre a efetividade da ação governamental.

Ademais, é necessário também estudar que capacidades estatais os governos locais devem possuir para estruturar adequadamente parcerias com entidades sociais na provisão de serviços públicos. Tal fenômeno é amplo no país, mas pouco se conhece, especialmente de maneira comparada entre as municipalidades, sobre como criar as condições político-administrativas para o êxito e sustentabilidade intertemporal desse arranjos público-privados.

A melhoria das capacidades estatais municipais e a reflexão sobre este processo, por fim, vão enfrentar dois enormes desafios por conta do Governo Bolsonaro. O primeiro deles é que os sistemas nacionais de políticas públicas e os principais instrumentos de federalismo cooperativo construídos por cerca de 30 anos estão, em maior ou menor

medida, sendo destruídos pelo atual governo federal. Várias ações vêm sendo tomadas em prol de um novo modelo de federalismo, inspirado pelo slogan ideológico “Mais Brasil, Menos Brasília”. Esse ideário, na verdade, propõe um modelo mais dual de Federação, na qual os estados e municípios ganhariam maior autonomia e responsabilidade e a União reduziria seu papel de apoio aos governos subnacionais em prol da redução das desigualdades territoriais no Brasil.

Os reflexos desse modelo bolsonarista de federalismo (Abrucio *et al.*, 2020) já foram se fizeram presentes ao longo dos dois últimos anos, afetando fortemente as relações intergovernamentais entre União, estados e municípios em várias políticas públicas. A pandemia escancarou o aumento da descoordenação federativa e o maior abandono dos governos locais da ajuda federal. Na saúde e na educação, estas escolhas geraram políticas cada vez mais fragmentadas no plano local, com os governos municipais tendo que assumir muitos dos custos sanitários e de um processo educacional mais remoto, sem que grande parte deles disponha capacidades institucionais para realizar esse esforço.

A continuidade desse federalismo dual, em que a União reduz seu papel de indução federativa, terá como efeito principal aumentar a desigualdade territorial entre as municipalidades do país. Como mostrou o livro, os esforços que geraram um aumento mais efetivo das capacidades estatais locais e uma maior redução das disparidades entre os municípios basearam-se em sistemas de políticas públicas ou ações sistêmicas vinculadas ao apoio federal e a formas de articulação intergovernamental. O federalismo bolsonarista propõe mudar esta rota, o que deve gerar um retrocesso na capacidade de formular e implementar políticas públicas no âmbito local.

Um último risco conjuntural deve ser citado ao final deste trabalho. Só foi possível fazer esse amplo retrato das capacidades municipais em vários setores governamentais porque as informações do IBGE estão à disposição de todos os pesquisadores. Neste momento, há um processo de redução orçamentária muito grande

desta importante instituição federal, fundamental para o entendimento da realidade brasileira. Para se entender a gestão pública do país e de seus governos locais é preciso ter bases amplas, confiáveis e atualizadas constantemente. Esse é um desafio para as pesquisas sobre a gestão municipal no Brasil, pois os dados disponíveis não são muitos e nem sempre atualizados. O cancelamento do Censo acendeu um sinal de alerta e é preciso dizer que não será possível melhorar a vida dos milhões de cidadãos que vivem nos municípios brasileiros sem informações de qualidade sobre a dinâmica de cada localidade nesta nação continental e heterogênea. Uma futura publicação que atualize e melhore a análise empreendida neste esforço coletivo também não será possível, de modo que saberemos menos como atingir um objetivo central definido pela Constituição de 1988: a criação de uma sociedade mais justa baseada numa governança descentralizada e cooperada de federalismo.

Referências

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.SANTANA, W. (Eds.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, p. 39-70, 2010.

ABRUCIO, F.L *et al.* Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *RAP. Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 63-677, 2020.

ACEMOGLU, D.; GARCIA-JIMENO C. e ROBISON, J. A. *State Capacity and Economic Development: A Network Approach*, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2382859. Acesso: 21 Mar. 2021.

ARRETCHE, M. *et al.* *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht, The Netherlands: Maastricht Graduate School of Governance (MGSOG), 2013.

EVANS, P. e RAUCH, J. E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado "weberiano" sobre o crescimento econômico. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 407-437, 2014.

EVANS, P. El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Reforma y Democracia*, n. 25, p. 7-32, 2003.

FRANZESE, C. ABRUCIO, F. L. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Eds.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. 1ed.* Rio de Janeiro: Editora da FioCruz, p. 361-386, 2013.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. O Comitê de Articulação Federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 97, p. 1-22, 2018.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando feds e locais não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. *Cadernos Ebape.BR*, v. 15, n. 3, p. 18-28, 2017.

GRINDLEE, M. S. (ed.). *Getting Good Government: capacity building in the public sector of developing countries*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

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

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

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

LUNA, J. P.; SOIFER, D. H. Capturing Subnational Variation in State Capacity: A Survey-Based Approach. *American Behavioral Scientist*, v.61, n.8, p. 887-907, 2017.

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

PIERSON, P. 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.

PIERSON, P.. When the effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics*, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1993.

PRESMAN, J. L. *Federal Programs and City Politics: The Dynamics of the Aid Process in Oakland*. Berkeley: Los Angeles: London: University of California Press, 1975.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T (Eds). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

SKOCPOL, T. e FINEGOLD, K.. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

ZIBLATT, D. Why some cities provide more public goods than others: A subnational comparison of the provision of public goods in German cities in 1912. *Studies in Comparative International Development*, v. , n..(3-4), p. 273-289, 2008.