

IX ENCONTRO DA ABCP

Estado e Políticas Públicas

**OS PROGRAMAS FEDERAIS DE APOIO À MODERNIZAÇÃO DA
GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS
ELEITORAIS E DAS AÇÕES DOS GOVERNOS DO PT E DO PSDB**

Eduardo José Grin
Fundação Getulio Vargas/São Paulo

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

Os programas federais de apoio à modernização gestão municipal: uma análise das propostas eleitorais e das ações dos governos do PSDB e do PT.

RESUMO

O artigo discute os programas e iniciativas federais para gerar capacidades administrativas municipais, formulados e implementados nos dois mandatos do PSDB (1995-2002) e nas duas gestões do PT (2003-2010). A metodologia utilizada foi analisar os programas partidários e as propostas apresentadas nos pleitos presidenciais de 1994, 1998, 2002 e 2006 para compará-los com as políticas implementadas nos governos desses dois partidos diferentes. A análise se ampara na literatura sobre a importância dos partidos no desenho das políticas públicas, na abordagem das arenas de veto e no enfoque neoinstitucionalista do legado de políticas. O artigo conclui que as três abordagens teóricas ajudam a explicar as características dos programas federais implantados na gestão do PSDB (Programa de Modernização da Administração Tributária e Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros) e continuados nos governos do PT. O governo do PT criou o Comitê de Articulação Federativa com representações de associações municipais. Ao se cotejar a análise empírica com a discussão teórica se identificaram os nexos entre políticas partidárias e políticas públicas, bem semelhanças e diferenças entre o governo do PT e do PSDB.

Palavras-chave: gestão municipal – políticas partidárias – políticas públicas – capacidades administrativas - neoinstitucionalismo

ABSTRACT

The article discusses federal programs dedicated to supporting the modernization of management at the municipal level which were formulated and implemented respectively in the two terms of the PSDB (1995-2002) and two terms in the PT (2003-2010). The goal is to compare the initiatives to support local governments in order to increase its administrative capacity. The methodology used was to analyze party programs and proposals in the presidential elections of 1994, 1998, 2002 and 2006 to compare them with the policies implemented during periods of government controlled by different parties. The analysis it supports the theoretical literature on the importance of parties to design public policies that assume, in approach of the arenas veto that constrain or facilitate the action of governments and the neo-institutionalist view about the legacy of policies.

Key words: municipal management – partisan politics – public policies – state capacity - neoinstitutionalism

INTRODUÇÃO

Este artigo discute os programas federais dedicados a apoiar a modernização das administrações municipais formulados e implementados nos dois mandatos do PSDB (1995-2002) e as duas gestões do PT (2003-2010). Busca-se comparar as políticas partidárias visando a incrementar capacidades administrativas locais. O texto analisa programas partidários e planos de governo apresentadas nas eleições de 1994, 1998, 2002 e 2006 voltados à gestão municipal. Desse modo, serão comparadas as propostas dos dois partidos, as políticas adotadas em seus períodos de governo, o que permitirá verificar similaridades e diferenças nas iniciativas adotadas nessa arena de políticas públicas.

O texto analisará três iniciativas federais voltados à modernização gerencial de municípios. O PMAT (Programa de Modernização da Administração Tributária) criado em 1997 no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC). O programa foi instituído pelo Ministério do Planejamento e implantado pelo BNDES. Em 2001, no segundo governo FHC, foi lançado o PNAFM (Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros). A coordenação desse programa ficou sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda e à Caixa Econômica Federal a sua execução. Em 2003, no primeiro governo Lula, foi criado o Comitê de Articulação Federativa (CAF), fórum intergovernamental com representação municipal por meio de associações de âmbito nacional, que incluiu na sua agenda o tema da modernização da gestão municipal.

Nos 16 anos de governos do PT e do PSDB existiram distintas ênfases de políticas para a modernização da gestão municipal. O governo do PSDB constituiu o PMAT e o PNAFM pautado pela agenda fiscal no contexto do que viria a ser a Lei de Responsabilidade Fiscal (doravante LRF) e do ajuste das contas públicas nacionais. Com esta tônica, a prioridade dos dois programas nesse período foram os maiores municípios que tinham as maiores dívidas com a União. Não se implementaram fóruns de cunho intergovernamental. Os governos do PT mantiveram os dois programas, mas buscaram simplificá-los para ampliar a adesão dos pequenos municípios. Ao mesmo tempo, os acordos para negociar as dívidas das grandes cidades tinham sido equacionados na gestão FHC. No governo do PT a oferta desses programas se guiou menos por considerações de ordem fiscal e mais como meio para ampliar as relações intergovernamentais com as cidades por meio do CAF. Dois diferentes partidos à frente do governo federal que, em períodos distintos, desenvolveram ações de modernização da gestão municipal com similaridades e diferenças. Daí a importância de se comparar as políticas dos governos do PSDB e do PT nessa área.

Para abordar essas questões, a primeira parte do artigo apresenta as referências teóricas para analisar os nexos entre políticas públicas e programas partidários. A abordagem inicial é que os “partidos importam”, conforme Hibbs (1977) e Castles e Obinger

(2007). A segunda referência é que as “instituições importam”, conforme (Hacker, 1998 e Pierson, 1993, 1995, 2000; Skocpol, 2002). Por fim, conforme Ross (1997) e Immergut (1996), a as “arenas de veto” importam no debate das políticas públicas.

A segunda e a terceira parte tratam, respectivamente, dos períodos dos dois governos FHC e Lula. Busca-se verificar se e como as ações de modernização da gestão municipal foram propostas nos programas de governo e/ou partidários. Assim, a análise se organiza em dois eixos: compara as ações dos dois governos e seus planos de ação propostos nas campanhas eleitorais, bem como compara os dois períodos presidenciais. Na conclusão se discute o tema, à luz das referências teóricas, visando contribuir para uma lacuna na análise dos partidos políticos brasileiros: a inexistência de trabalhos sobre a atuação do PSDB e do PT no Executivo federal (NICOLAU, 2010).

NEXOS TEÓRICOS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS PARTIDÁRIAS

O desenho de política pública supõe uma teoria que define uma relação causal entre suas prescrições e os efeitos desejados, e isso informa como ela passa a compor a agenda de iniciativas dos governos. Nessa linha, se apresentam abordagens teóricas que analisam como os governos formulam e implantam políticas públicas, as intenções e objetivos buscados e os nexos possíveis com a visão do partido político à frente do poder executivo.

Para Hibbs (1977), os “partidos importam”, pois políticas macroeconômicas seguem as preferências de suas bases sociais e plataformas eleitorais. Partidos de esquerda buscam menores taxas de desemprego à custa de mais inflação e desequilíbrios fiscais. Partidos de direita defendem estabilidade de preços, menor inflação e redução de despesas públicas, mas comprimem as oportunidades de emprego. Segundo Hibbs (1977, p. 1487):

Macroeconomic outcomes, then, are not altogether endogenous to the economy, but obviously are influenced to a significant extent by long- and short-term political choices. The real winner of elections is best determined by examining the policy consequences of partisan change rather than by simply tallying the votes.

Assim, para Hibbs (1977) e Castles & Obinger (2007) os partidos são determinantes para o *mix* de políticas públicas que implementam durante o período em que governam. No caso em questão, a *trade off* entre opções de política macroeconômica depende do partido no governo: bases sociais de esquerda (pró-trabalhadores) ou de direita (pró-negócios). Políticas públicas são variáveis dependentes das “preferências reveladas” pelos partidos e dos compromissos firmados com suas bases sociais e eleitorais. Para Strom (1990), os partidos expressam visões de mundo de suas bases sociais, o que, segundo Castles & Obinger (2007), influi na natureza partidária dos governos. Por exemplo, os efeitos redistributivos do *welfare state* dependem das políticas de impostos dos partidos nos governos. Uma passagem sobre a concepção de Castles & Obinger (2007, p. 211) ilustra a relevância explicativa da ação dos partidos sobre as políticas públicas:

Given the 'tyranny of past political commitments' typical for public spending [...] and paraphrasing the metaphor which Lipset and Rokkan (1967) used to describe party systems and voter alignments, we interpret present-day social spending levels as being substantially the 'frozen landscapes' of political and economic circumstances in the past.

Embora, para os autores, esse não seja o único fator explicativo, os partidos são os mecanismos causais para analisar as características das políticas propostas pelos governos, pois, para Castles & Obinger (2007, p. 217):

While socioeconomic factors may explain how much societies ultimately spend on social provision, politics remains the key to who gets what, when and with what effect in the welfare arena. [And] that an analysis which fails to acknowledge the explanatory power of partisan politics is unable to obtain any serious intellectual purchase on the issue which, for the majority of commentators, frames their understanding of the moral purpose and, hence, the theoretical substance of the welfare state: the fact that different kinds of welfare states produce quite different outcomes in terms of poverty and inequality.

Como para os autores os partidos escolhem suas estratégias em linha com seus programas e bases sociais, essa é a chave para decifrar escolhas depolíticas quando governam. Este é o argumento que importa para as finalidades desse artigo, embora ele seja utilizado para analisar a ação dos partidos políticos no governo federal do Brasil em outra área de políticas públicas: propostas de modernização da administração pública municipal e suas diferenças resultantes da visão programática do PT e PSDB, como será discutido

A segunda abordagem é que as "arenas de veto importam"(Immergut, 1992): não se explicam políticas públicas apenas por diferenças nas ideias de *policy-makers* ou dos partidos políticos. São as instituições políticas que fornecem as "regras do jogo" para os partidos políticos promulgarem ou bloquearem *policies*. *De jure*, as regras institucionais fornecem vantagens procedimentais ou impedimentos para traduzir poder político em políticas concretas. De fato, as regras derivadas dos resultados eleitorais e do sistema de partidos modificam as formas em que as instituições funcionam (IMMERGUT, 1992, p.59). Mas a dinâmica institucional que envolve o governo condiciona a extensão em que é capaz de propor políticas públicas. Por exemplo, para verificar se o poder executivo tem importância na produção de políticas públicas, se devem identificar os fatores que facilitam ou impedem que implantem suas iniciativas. Daí que, para Immergut (1992, p. 63):

Simplemente posto, promulgar uma lei requer sucessivos votos afirmativos em todos os pontos de decisão. Traçando a estrutura formal desses pontos de decisão, bem como examinando os partidos aliados dos tomadores de decisão nesses pontos, se pode compreender a lógica do processo de tomada de decisão.

Assim, para aprovar uma lei o poder executivo deve reunir apoio em todos os pontos de decisão dessa cadeia. Mas se o poder legislativo é uma arena que pode impor vetos as regras do jogo permitem evitá-la, isso reforça a autonomia de ação dos governos.

A separação entre o poder executivo e o poder legislativo nas arenas de políticas pode então ser uma forma de reduzir pontos de veto nas tomadas de decisão. Por exemplo, o caso francês de aprovação do seguro nacional de saúde que, em 1945, foi promulgado por *ordinance* (decreto) do poder executivo. O parlamento foi uma arena meramente consultiva. Em tais casos, a autonomia do governo para implementar políticas pode se amparar na sua burocracia, desde que essa tenha capacidade técnica de responder as demandas.

Segundo Skocpol (2002, p. 9), um governo pode afirmar sua autonomia quando define políticas independentemente das pressões de grupos sociais, ainda que as burocracias gerem políticas que reforcem suas prerrogativas no interior do Estado. E se as regras institucionais reduzem as arenas de veto, as burocracias podem se fortalecer quando implantam políticas ajustadas aos programas do partido que está no governo.

Esta abordagem se alinha com Patashnik (2003), pois analisar a implementação de uma política pública permite entender como o Estado funciona por meio de suas agências. A forma de implementar uma política diz respeito às capacidades estatais e os objetivos buscados pelos governos, bem como pode servir para descobrir as escolhas partidárias nos governos. Por exemplo, os programas federais de fomento à gestão municipal por meio de bancos públicos podem revelar, no caso brasileiro, duas questões: a) a ênfase financeira dessa política; b) sua estruturação por meio da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil ocorreu em face da capilaridade territorial de ambos os bancos, o que denota uma forma de implantação para atingir mais municípios no território nacional.

Portanto, se deve verificar se os governos reúnem intenções, capacidades e poder para implantar políticas, sobretudo, se existem facilidades institucionais que favorecem a adoção de políticas ao reduzirem os pontos de veto (ROSS, 1997). O exemplo clássico são as medidas do governo Thatcher nos anos 80 na Inglaterra que dispunha das premissas acima: intenção de reduzir gastos, poder político e capacidade de *enforcement*. Intenções revelam as preferências dos partidos nos governos e as instituições estruturam as oportunidades das ações político-partidárias. Intenção e capacidade são duas condições necessárias para definir as políticas dos partidos nos governos que influenciam a forma como os partidos nos governos podem promulgar suas políticas em face das regras institucionais que existem como pontos de veto reais ou potenciais (ROSS, 1997).

Daí identificar os mecanismos institucionais que permitem aos atores adotarem decisões importa para os resultados que obtêm. As preferências políticas dos partidos no governo podem se combinar com os atalhos facultados pelas regras institucionais, o que pode gerar cursos de ação mais difíceis ou mais fáceis para os atores políticos. Mesmo que os partidos existam independentemente das instituições, suas estratégias são constrangidas por essa moldura institucional no interior das quais agem (IMMERGUT, 1992, p. 85; ROSS,

1997). Por tal razão, a terceira abordagem teórica é que as “instituições importam” para os resultados das políticas. Segundo Pierson (1995, p. 454):

Institutional settings clearly affect the political positions of social actors. [...] The resources, coalitional choices, and policy preferences of social actors are not simply “givens.” They depend in part on institutional contexts, which influence the options available to social actors.

Por sua vez, os contextos institucionais dependem de sua trajetória (*path dependence*) e do que Pierson (2000) chama de “*feedback* positivo” e auto-reforço no jogo das políticas públicas. Os atores políticos envolvidos na produção de uma política pública buscarão proteger não apenas seus objetivos, mas também suas posições institucionais (PIERSON, 1995). Estes atributos tendem a se manterem no tempo, reforçando a presença das instituições nos domínios de políticas, além de legitimar a presença das organizações e suas iniciativas. Com isso se amplia a possibilidade de as instituições combinarem retornos crescentes nas suas ações em certos campos de políticas públicas.

Logo, o curso provável das políticas públicas é buscar apoio em alternativas institucionais conhecidas que reduzam os custos de romper trajetórias prévias. Ainda que as instituições se adaptem ao meio externo possuem um poder explicativo relevante para entender as políticas públicas adotadas pelos governos. Instituições, mesmo não prescindindo dos atores políticos, são mecanismos explicativos que configuram limites e possibilidades para compreender as trajetórias de políticas públicas.

Para Pierson (2000) e Hacker (1998), não há determinismo institucional, mas desconsiderar essa questão pode dificultar compreender o curso que tomam certas decisões sobre políticas que os governos adotam. Tanto que, conforme Pierson (1995), a prevalência de interesses institucionais pode gerar desenhos de políticas mais rígidos em termos de suas regras de funcionamento que incidem nas escolhas governamentais. Quando essa consideração é remetida para as ações das elites governamentais, Pierson apud Skocpol (1993, p. 603), argumenta que “políticas transformam ou expandem as capacidades do Estado. Elas, portanto, mudam possibilidades administrativas para iniciativas dos dirigentes no futuro e afetam as perspectivas posteriores para a implementação das políticas”.

Este “*feedback* positivo” influi para que as políticas públicas gerem incentivos para as instituições manterem suas iniciativas. E isso pode produzir efeitos sobre as capacidades dos governos promulgarem suas políticas. As instituições podem ter incentivos para promover certas políticas, pois isso amplia seus recursos de poder. Mas também podem reforçar a trajetória pregressa de ações realizadas em um domínio de políticas, mesmo sem “*feedback* positivo” na sua implementação anterior (PIERSON, 1993; HACKER, 1998). Como o processo decisório de governo pode ser mais incremental frente ao passado, a análise

pode ceder espaço às instituições vigentes, a despeito da racionalidade técnica *strictu sensu* poder indicar a necessidade de se mudar os caminhos já seguidos.

Segue-se com análise dos programas implantados no governo federal para modernizar a gestão municipal durante os mandatos do PSDB (1995-2002) e do PT (2003-2010) para realizar o cotejamento com as referências teóricas acima discutidas.

OS PROGRAMAS DO PERÍODO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (PSDB)

O primeiro governo (1995-1998): as propostas de campanha e criação do PMAT

Quando o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) foi fundado, em 1988, o seu programa enfatizava duas questões importantes alinhadas com o tema desse artigo: a) a Reforma do Estado para qualificar o gasto público e a oferta de serviços à população; b) a descentralização para os municípios de recursos e encargos de serviços como saúde e educação demandava fortalecer a Federação e racionalizar as transferências financeiras e atribuições. Estes temas são retomados na proposta de governo “Mãos à obra, Brasil” para as eleições presidenciais de 1994. Para Cardoso (2008, p. 87), o pacto federativo deveria reforçar a descentralização, ampliar a eficácia administrativa e o controle social na aplicação dos recursos públicos. Destacou-se a importância da reforma do Estado nas áreas fiscal e administrativa. Na primeira, o foco era recuperar a capacidade de o governo gerar receitas e redefinir as esferas de competência da União, estados e municípios. A segunda visava recuperar a capacidade do governo de governar, pois se ampliou o “número de funcionários [...], especialmente, no âmbito das administrações municipais” (CARDOSO, 2008, p. 126).

O programa eleitoral de 1994 não apresentava de forma direta ações para modernizar a gestão municipal. Todavia, algumas inferências são relevantes para a apresentação que será feita a seguir sobre o PMAT. Em primeiro lugar, a preocupação em reordenar o pacto federativo e descentralizar políticas, pois os municípios foram diretamente afetados por essas ações. Em segundo lugar, a importância de ampliar a capacidade de governar, combinada com a repactuação fiscal entre a União e os municípios. Por fim, a menção que foram os entes municipais aqueles que mais ampliaram suas máquinas administrativas. Esta visão está presente na implantação do PMAT, como se discute abaixo.

Em agosto de 1997, a Diretoria do BNDES criou o PMAT, que foi lançado pelo Ministério do Planejamento (BNDES, 2002). Até 1999, as operações aprovadas foram voltadas a modernizar a administração tributária, financeira e patrimonial. Em maio desse ano, o programa foi alterado visando a ampliar seus efeitos fiscais. Além da melhoria na qualidade do gasto, foi incorporado o aumento da eficiência em outras esferas das Prefeituras. Seu nome mudou para Programa de Modernização da Administração Tributária

e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (saúde, educação e assistência social) (BNDES, 2009). O Banco avaliou que outras áreas deveriam obter ganhos de eficiência gerencial.

Não por acaso a mudança incluiu duas das áreas em que há a maior transferência de recursos financeiros do governo federal para os municípios. Na “administração da saúde” uma área priorizada foi a gestão de unidades e programas de saúde e na “administração da educação” a gestão de unidades e programas escolares, além do FUNDEF¹. Na “administração geral”, o programa buscou modernizar a gestão de recursos humanos, contratos, licitações e compras, folha de pagamento e eficiência energética. Nas três áreas, O objetivo era melhorar a eficiência da gestão fiscal e do gasto público. Este desenho do PMAT está em linha com os objetivos do programa do PSDB e com as orientações fiscais e administrativas do plano de governo FHC1 para os municípios no pacto federativo.

A segunda consideração sobre esse programa é o órgão responsável, pois coube ao Ministério do Planejamento conceber e lançar essa iniciativa, mesmo que sua execução ficasse com o BNDES. Vale ressaltar a trajetória prévia de políticas federais oriundas dessa pasta ministerial voltadas aos municípios. Pelo menos desde o regime militar, segundo Rezende (2009), a criação do Sistema Federal de Planejamento (SFP), em 1972, tratava do tema da gestão municipal. Cabia a este órgão: a) coordenar a elaboração e a execução de programas; b) aplicar critérios técnicos na escolha de prioridades; c) modernizar a administração pública; e d) estabelecer um fluxo permanente de informações. O órgão central do SFP era o Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, a quem cabia articular as ações a cargo de estados e municípios: diretamente através das unidades centrais de planejamento, e indiretamente mediante o relacionamento dos órgãos setoriais federais com os seus congêneres estaduais e municipais.

Portanto, pelo menos 25 anos antes do PMAT, mesmo com a ausência de descentralização de políticas para os municípios, o órgão ministerial de Planejamento já desenvolvia ações para modernizar a gestão municipal. Cabia à Sarem (Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios), vinculada ao Ministério, prestar assistência técnica aos municípios, elaborar normas e coordenar a aplicação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em consonância com as prioridades federais.

Entre 1974 e 1978, o Programa de Cooperação Técnica coordenado por esse órgão procurou institucionalizar os Sistemas Estaduais de Planejamento. Às secretarias estaduais de planejamento se delegaram poderes para analisar e aprovar a aplicação do FPM de municípios com população igual ou superior a 25 mil habitantes e examinar operações de crédito vinculadas ao FPM (SADDI, 2003). Desde esse período já havia uma política federal

¹ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996 e implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998 quando passou a vigorar a nova forma de redistribuir recursos para o Ensino Fundamental.

para a gestão municipal oriunda da área de planejamento apoiada em uma burocracia com capacidade técnica para produzir políticas públicas de forma autônoma.

O comentário final sobre essa ação do governo FHC1 diz respeito ao procedimento de construção e implementação do PMAT. Foi um programa que pretendia ter impactos federativos significativos, sobretudo, na questão fiscal para que os municípios contribuíssem no ajuste das contas públicas nacionais. Mas essa iniciativa, pelas regras institucionais existentes no Ministério do Planejamento e no BNDES, não enfrentou nenhuma arena de veto que viesse a alterar sua formulação e normas de financiamento. O programa foi implantado como concebido pelo governo, visando a atender suas metas fiscais. Mesmo sendo uma ação do nível central que gerava efeitos nos entes federativos municipais não requeria aprovação por meio de lei, o que poderia gerar incertezas na arena parlamentar.

O segundo governo (1999-2002): as propostas de campanha e a criação do PNAFM

A análise do programa apresentado na eleição presidencial de 1998 provém do documento “Avança, Brasil: Proposta de Governo”. Segundo Cardoso (1998, p. 25), “cabe afirmar com todas as letras que um dos objetivos centrais do próximo período de governo será exatamente o de equacionar de forma duradoura a situação das finanças públicas”. Isso, pois “[e]ssa harmonização entre os graus de autonomia financeira e os encargos das três esferas de governo [é] um desafio a ser vencido” (CARDOSO, 1998, p. 19). Enquadrar os municípios nos esforços para equilibrar as contas públicas nacionais manteve-se como o eixo do pacto federativo, conforme expresso por Cardoso (1998, p.23-24):

[Assim como o governo federal], os estados e municípios também devem ajustar suas contas à nova realidade. Se a estabilização trouxe ganhos expressivos de receita tributária, também acabou com os expedientes de gestão financeira que tornavam mais flexível a execução orçamentária, mascarando a real situação das finanças. [...] Além disso, [...] o governo lançou programas de estímulo ao saneamento financeiro de estados e municípios, mediante linhas de apoio à reforma administrativa - nos estados, assistência financeira do BNDES para modernizar a arrecadação [...].

Ademais, em decorrência do aprofundamento da reforma do Estado, “União, estados e municípios terão também de apresentar padrões de desempenho compatíveis com as novas exigências da população [...]” (CARDOSO, 1998, p. 145). Este é o pano de fundo no qual se inserem as iniciativas do segundo governo FHC para modernizar a gestão municipal.

A primeira ação alinhada com essa visão geral começou a ser gestada no final do primeiro governo: o Programa de Estabilidade Fiscal, de 1998, visando ao ajuste das contas públicas nacionais, e que influenciou a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A partir de maio de 2000, já com a LRF em vigor, o PMAT passou a apoiar financeiramente as Prefeituras a cumprirem a lei. Conforme o BNDES (2002), a responsabilidade fiscal

geraria uma administração eficiente e uma cidade melhor. O próprio texto da LRF destaca, no artigo 64, que a União prestará assistência técnica financeira aos Municípios para modernizar suas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária. A cooperação compreendia o financiamento por intermédio das instituições financeiras públicas como o BNDES e o Banco do Brasil. Isso porque cumprimentada LRF tornara-se objetivo essencial para modernizar as Prefeituras (MEDEIROS, 2001; CORRÊA, 2010).

A coordenação dessas ações coube a um banco público, pois, segundo BNDES (2002), uma das diretrizes de seu Plano Estratégico era apoiar a modernização da gestão governamental, notadamente municipal. Mas como o BNDES não possuía capilaridade nacional, desde o ano 2000, o Banco do Brasil passou a ser a principal porta de entrada dos municípios no financiamento, especialmente os pequenos. A rede de bancos públicos nas cidades era vista como condição facilitadora para implementar o PMAT, o que ajuda a compreender o seu modelo institucional e como o governo federal apoiaria os municípios.

Por outro lado, o artigo 67 da LRF prevê a instalação de um Conselho de Gestão Fiscal com representantes das três esferas de governo para disseminar práticas que busquem maior eficiência do gasto público. A lei que deveria definir a composição e o funcionamento do Conselho até hoje não foi regulamentada. Talvez o governo federal tenha pouco interesse em criar uma instância que pode ser uma arena que apresente obstáculos sobre, por exemplo, a forma como a questão fiscal municipal é manejada². O PMAT e sua forma de apoiar a implantação da LRF nas cidades não foram debatidos em uma arena institucional que poderia criar incertezas para o governo federal conduzir esse tema.

Na mesma direção, o governo federal lançou, em maio de 2000, o “Simples Municipal”³: “um conjunto de ações voltadas especialmente para Prefeituras de pequeno porte e do interior, visando facilitar a administração das suas contas e assegurar a implantação de um novo regime fiscal responsável”. O “Simples Municipal” foi publicado nos “Cadernos IBAM”⁴, patrocinado pelo BNDES, visando auxiliar a “gestão eficiente e responsável da coisa pública, meta perfeitamente alcançável por todos os governos locais, e que contribui para a Reforma do Estado”. O BNDES via-se como uma instituição estratégica na política econômica de longo prazo e central para reformular o Estado em todos os níveis

² Para apoiar essa hipótese, talvez os exemplos recentes dos impasses federativos entre União e governos municipais envolvendo as desonerações fiscais que reduzem o estoque do Fundo de Participação dos Municípios illustre os desafios que a institucionalização dessa arena poderia trazer. O mesmo pode ser lembrado com a continuada pressão dos governos municipais para renegociar os termos de indexação de suas dívidas com a União que poderia se amplificar em um fórum coletivo como esse Conselho de Gestão Fiscal.

³ Este foi um esforço coordenado pelo Ministério do Planejamento e BNDES que contou com a participação de entidades da sociedade civil: EAESP/FGV/São Paulo, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (POLIS/São Paulo), Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e Instituto Ruy Barbosa. Afora a publicação do POLIS, as demais eram voltadas para o escopo da LRF e a modernização da gestão fiscal, o que fez do PMAT a ação mais proeminente do “Simples Municipal”.

⁴ O IBAM (Instituto Brasileiro de Administração) foi criado em 1946 como entidade da sociedade civil, sem vinculações governamentais, para apoiar ações de modernização das municipalidades.

da Federação. E a política fiscal era considerada o ápice desse processo, conforme Medeiros (2001), para aumentar a autonomia municipal, ampliar suas capacidades de arrecadar receita própria e reduzir a dependência das transferências federais e estaduais.

A segunda linha de ação para ampliar a eficiência administrativa das cidades foi o PNAFM, criado em 1999 e coordenado pelo Ministério da Fazenda, mas cuja operação iniciou em 2001. Inicialmente importa observar a trajetória das iniciativas dessa pasta para os municípios. Segundo Afonso *et al* (1998, p. 19), houve uma grande assistência técnica do Ministério da Fazenda nos anos 70 e 80. O destaque foi o Convênio de Incentivos ao Aperfeiçoamento Técnico-Administrativo das Pequenas Municipalidades (CIATA), entre 1973 e 1981, que alcançou 769 prefeituras (20% dos municípios à época).

Já os governos Sarney (1985-1989) e Collor (1990-1992) pouco tem a dizer sobre essa questão. Nas duas gestões houve um desmonte das burocracias federais nos Ministérios do Planejamento e da Fazenda que respondiam por essas ações. Para Afonso *et al* (1998, p. 20), “a tradição de assistência técnica foi bruscamente interrompida [...]. O marco institucional foi a reforma administrativa do governo Collor, que extinguiu a Secretaria de Economia e Finanças (SEF), do Ministério da Fazenda [...]”. Mas apasta já possuía uma trajetória de ações de modernização da gestão municipal que foram retomadas no governo FHC 2. Coube à Secretaria Executiva desse Ministério, por meio da Unidade de Coordenação de Programas (UCP), gerenciar a implementação do PNAFM.

O PNAFM visava integrar o esforço do Governo Brasileiro em direção à estabilidade macroeconômica das contas públicas nacionais, em linha com o programa “Avança, Brasil”. Seu objetivo era auxiliar os municípios a melhorar a eficiência da gestão administrativa e fiscal, sobretudo o cumprimento da LRF, além de elevar a proporção do gasto público apoiada em receitas próprias. Para descentralizá-lo até o nível municipal, a Caixa Econômica Federal atuou como agente financeiro e co-executora (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2006). Pela falta de capilaridade territorial desse Ministério, coube à CEF a sua implantação. Como o PMAT, foi um banco público quem respondeu por uma ação de modernização municipal concebida em âmbito ministerial.

Sobre os governos do PSDB e suas ações de modernização da gestão municipal seguem algumas observações preliminares. Inicialmente, embora o tema não tenha sido explicitamente tratado nos programas de governo em 1994 e 1998, é possível identificar diretrizes que se alinham com a criação do PMAT (1997) e do PNAFM (2001). A senha para entender ambas as iniciativas é a preocupação com o pacto federativo em um contexto em que o ajuste fiscal e o controle das contas públicas eram considerados prioritários. Isso apoia o argumento de que os “partidos importam” para imprimir marcas nas políticas que promulgam. Em segundo lugar, a trajetória dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda parece ter influenciado a configuração e a oferta de programas similares para

os municípios, mas que se implementaram separadamente. À primeira vista, essa “redundância” parece se alinhar com o argumento de que as “instituições importam”, pois a trajetória prévia de cada pasta no assessoramento técnico aos municípios, ao que parece, não resultou na cooperação de esforços, e sim em duplicidade de ações. Por fim, as duas iniciativas contornaram arenas de veto legislativas e federativas, apesar de seus impactos nas relações intergovernamentais, o que reforça a tese de que as “arenas de veto importam”.

OS PROGRAMAS DO PERÍODO DOS GOVERNOS LULA (PT)

O primeiro governo (2003-2006): as propostas de campanha e criação do CAF

O programa e o manifesto partidário do PT são de 1980, ano de sua fundação, e não há nada relacionado ao tema da modernização municipal ou mesmo sobre a reforma do Estado. Estes documentos são declarações políticas que não servem para os fins desse artigo. Assim, a análise das propostas petistas para modernizar a gestão municipal será embasada nos programas apresentados nas eleições presidenciais de 2002 e 2006. Observe-se ainda o chamado “modo petista de governar”, sobretudo nas administrações municipais apoiadas em processos de democracia participativa. Mas para Gaetani (2003), os governos locais do PT pouco modernizaram a gestão pública, pois a ênfase era alterar a relação entre Estado e Sociedade.⁵ O PT partido assumiu o governo federal após ter passado por várias gestões de municípios, o que poderia indicar uma prioridade de ações para esse ente federativo. Mas as iniciativas de desenvolvimento da gestão local propriamente dita não parecem ter sido a prioridade dos governos petistas nas cidades.

Posto isso, no programa eleitoral de 2002 há pistas de como os municípios eram considerados em relação às reformas administrativas. Vê-se que a palavra “gestão” começa a surgir no vocabulário dirigido às localidades. Por exemplo, quando se frisa a importância do “reforço da capacidade de gestão municipal”. O discurso era “desenvolver e executar, em parceria com os estados, programas de desenvolvimento institucional que contribuam para a modernização da gestão urbana e para a capacitação técnica e gerencial dos agentes públicos, particularmente das administrações municipais” (UM BRASIL PARA TODOS, 2002, p 60)⁶. Ao invés da questão fiscal como eixo para recompor o pacto federativo e a descentralização de políticas, a tônica era que as municipalidades precisariam qualificar-

⁵Para Gaetani (2003, p 107-108), o “modo de governar do PT” não era claro sobre as políticas de gestão pública, apesar dos diversos mandatos no governo local[...]. Os princípios gerais sugeriam uma retórica típica da chamada *progressive public administration* por causa da ênfase no profissionalismo, no mérito, no universalismo, na transparência e na preocupação contra a corrupção. A prática do PT não era particularmente inovadora na área de gestão pública, em contraste com as bem sucedidas iniciativas de política social do partido. Paradoxalmente, as esperadas reformas no funcionalismo público não aconteceram nos governos do PT”.

⁶ O foco na questão urbana veio a resultar na criação do Ministério das Cidades, visando à “reconstrução e o desenvolvimento do espaço urbano” no início do governo em 2003, mas que não será analisado nesse trabalho.

segerencialmente. Conforme “Um Brasil para Todos” (2002, p. 57), a construção da federação deveria combater a disputa predatória entre estados e municípios, pois:

O Brasil está maduro para implantar um modelo descentralizado-coordenado, distinto da atual competição predatória entre estados e municípios. [...]. A coordenação responsável e flexível do esforço dos estados e municípios será capaz de corrigir o que há de predatório na atual disputa, sem eliminar um certo grau de competição saudável para agilizar a ação pública, revigorar o corpo técnico e os equipamentos públicos estaduais e municipais.

O objetivo era revitalizar a Federação, integrando União, estados e municípios, para gerar um novo modelo de descentralização coordenada. A proposta decorria de os governos municipais terem assumido responsabilidades por políticas públicas descentralizadas às quais não possuíam autonomia institucional e financeira para responder. O programa do candidato Lulano se esqueceu de destacar que “[n]ão há governo petista nos estados e nos municípios que não esteja comprometido com a responsabilidade fiscal e a estabilidade das contas públicas” (UM BRASIL PARA TODOS, 2002, p. 10).

Contudo, mesmo com a experiência prévia do PT em administrações municipais desde 1988, a implementação de políticas públicas federais para apoiar a modernização gerencial das localidades foi tímida. E essa é uma questão importante, já que o PT vivenciou as dificuldades técnicas, financeiras e institucionais da gestão municipal durante anos. Ao mesmo tempo, o governo Lula buscou estabelecer vínculos políticos e institucionais diretos com os municípios, sendo o programa Bolsa Família possivelmente o exemplo mais significativo.⁷ Assim, pode ser que o tema da gestão municipal *strictu sensu* não fosse uma prioridade, se forem considerados os poucos avanços na área, apesar de o discurso da campanha eleitoral ter enfatizado essa questão como central para as localidades.

Das proposições concebidas pelo governo, a mais abrangente foi a criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF) em março de 2003. Este fórum é formado pelas entidades nacionais de representação dos municípios (Associação Brasileira de Municípios, Confederação Nacional de Municípios e Frente Nacional de Prefeitos). O CAF buscava responder ao “compromisso do Governo Federal [...] de fortalecer, revigorar e repactuar a agenda federativa” (PORTAL FEDERATIVO, 2009). Esta iniciativa parece estar em linha com a intenção do programa de governo que propunha “revitalizar” a Federação e a “descentralização coordenada”. Inicialmente coube à Secretaria de Articulação Federativa (SAF), vinculada à Casa Civil, responder pela gestão dessa instância, ao menos até o final do primeiro governo. Contudo, como o CAF se constituiu como um fórum de relações intergovernamentais, sua agenda era mais ampla do que tratar apenas de modernização da gestão municipal. A rigor era uma “mesa de negociação” federativa. Mas o CAF não

⁷ Este é mais um exemplo de como a estrutura do Estado brasileiro pode apoiar a implementação de políticas públicas, pois as agências da CEF em todos os municípios pagam os benefícios do programa “Bolsa Família”.

substituíria o Conselho de Gestão Fiscal, e que poderia ser uma arena a gerar mais incertezas para o governo federal no manejo da questão fiscal dos municípios.

Portanto, o que ocorreu foi a prevalência do PMAT/Ministério do Planejamento/BNDES e do PNAFM/Ministério da Fazenda/CEF, com ajustes incrementais nas suas regras. Nos governos do PSDB, ambos os programas não possuíam a modalidade simplificada de contratação para municípios com até 50 mil habitantes. A introdução de normas buscando facilitar a adesão desse contingente de localidades poderia indicar uma inflexão na direção de promover de forma ampla a modernização da gestão municipal. Mas os resultados foram pequenos, como no caso do PNAFM, em 2008, e já no segundo governo Lula: ao final desse ano havia 86 operações contratadas, sendo 61 na modalidade ampliada para atender capitais e municípios de médio porte e 25 na versão simplificada para pequenos municípios (CEF, 2008). Isso contraria o discurso de “revigorar o corpo técnico municipal”, reforçar a “autonomia institucional e financeira” local e obter “responsabilidade fiscal e estabilidade das contas públicas” municipais.

Se o governo Lula 1 inovou ao instalar um fórum federativo para debater temas de interesse municipal, no tocante à questão da gestão local houve poucos resultados. Se o governo implantou a política partidária ao instalar um fórum de articulação federativa, a novidade do discurso da gestão municipal da campanha de 2002 não logrou êxito. Assim, as mudanças incrementais nos dois programas federais pode indicar sua falta de prioridade na agenda do governo ou reforçar a hipótese de que as instituições importam ao manterem quase inalteradas suas ações. Ou pode ser que prioridades não declaradas tenha sido a ênfase das políticas. Por exemplo, a pouca disposição dos bancos públicos em mudar as regras de financiamento para pequenos municípios pelo receio ampliar sua inadimplência.

O segundo governo (2007-2010): as propostas de campanha e o reforço do CAF

O programa da campanha eleitoral de 2006 apresenta poucas pistas acerca da modernização da gestão municipal. Segundo o documento programático “Lula de Novo com a Força do Povo” (2006, p. 26) se buscaria o “fortalecimento do pacto federativo, dando continuidade a ações conjuntas com estados e municípios, para enfrentar os principais temas da agenda nacional”. A ênfase recaiu sobre a gestão urbana (novamente não mais o ajuste fiscal), pois o objetivo era “ampliar e consolidar as ações de apoio aos estados, municípios e demais agentes públicos, aumentando a capacidade de planejamento e implementação descentralizada de políticas de desenvolvimento urbano”. (LULA DE NOVO COM A FORÇA DO POVO, 2006, p. 21). Dado esse enfoque, e sendo um documento que retrata as opções do PT para o segundo mandato, pode-se conjecturar que a gestão urbana, mais que a modernização gerencial municipal, era a prioridade. Tal hipótese, se cotejada

com a pouca inovação do PMAT e do PNAFM no primeiro governo, pode indicar pistas para pesquisar como a “questão municipal” se inseria na agenda do PT.

De toda forma, em relação às políticas de apoio à modernização da gestão municipal, a principal iniciativa do período foi institucionalizar por decreto o CAF em 2007. Este se tornou uma instância da Secretaria de Relações Institucionais da Casa Civil da qual participam 18 ministérios cujas ações impactam as cidades e 18 integrantes das três entidades municipalistas. Ao CAF caberia “promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal [...]”. Em relação à modernização da gestão local deveria “sugerir procedimentos que promovam a integração das ações, no âmbito da administração pública federal, voltadas ao fortalecimento da capacidade financeira, técnica e gerencial dos governos municipais”.

Com tais objetivos, o CAF se aproxima mais do programa de governo Lula 1 do que aquele proposto em 2006. Parece que a tônica da “negociação federativa” seria fortalecida com uma arena institucionalizada junto à Presidência da República. De outro lado, ao menos no discurso, a temática da gestão municipal era apresentada como um dos objetivos do CAF. Nesse sentido, um dos grupos de trabalho do CAF, formado em junho de 2007, assessorado tecnicamente pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, foi o GT Interfederativo para o fortalecimento institucional e qualificação da gestão dos municípios. Este GT deveria ampliar a integração entre os atores envolvidos nas ações de apoio à gestão municipal, desenvolver referenciais de capacidade de gestão municipal, assistência técnica e simplificação do acesso aos programas federais. Sobretudo, responder ao quadro de fragilidade institucional dos municípios, falta de qualidade para ampliar sua arrecadação de tributos e a modernização da sua estrutura administrativa e fiscal (GOVERNO FEDERAL, 2010). Contudo, o PMAT e o PNAFM continuaram com seus baixos desempenhos, se comparados à demanda do total de municípios, especialmente os menores.

Outra iniciativa do GT Interfederativo foi um estudo para agrupar os municípios segundo características comuns de capacidade gerencial. Deste trabalho surgiu a “Agenda Nacional de Apoio à Gestão dos Municípios” visando: a) aumentar a capacidade para executar políticas públicas e o atendimento à população; b) facilitar o acesso municipal aos programas federais; c) potencializar os investimentos federais para a gestão de municípios, por meio da integração das ações de órgãos federais; d) fortalecer o Estado brasileiro, atendendo a sua missão de organizar as condições necessárias para o desenvolvimento nacional (PORTAL FEDERATIVO, 2009). Nos termos de Melo (1993), esta parece ter sido uma estratégia do nível central para inserir os municípios em um projeto de *nation building*.

No interior dessa agenda, as principais ações estruturantes foram: a) diagnóstico dos perfis municipais na área de gestão para agrupar as localidades por tipo de necessidade; b) organização e coordenação das ações de capacitação e assistência técnica aos municípios

para constituir uma estratégia de superação do isolamento das ações do governo federal. O objetivo era ampliar a interação das políticas setoriais para criar um sentido comum e transversal nas áreas de suporte de compras, contabilidade, administração tributária e fiscal e elaboração de projetos; c) ações operacionais como a criação do Banco de Tecnologia da Informação para ampliar o acesso à internet de banda larga para apoiar a gestão municipal; d) criação de consórcios intermunicipais para a gestão intermunicipal com o apoio do governo federal (PORTAL FEDERATIVO, 2009). Merece destaque o anúncio sobre o “lançamento do PMAT com acesso simplificado e do novo PNAFM” em que, conforme o Portal Federativo (2009):

O Governo Federal está simplificando os procedimentos para o acesso aos recursos do Programa Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT) e do Programa Nacional de Apoio à modernização Administrativa e Fiscal (PNAFM). O PMAT excluiu mais de 1.000 itens da lista de informações exigidas aos municípios para facilitar e reduzir o tempo de contratação dos municípios mais frágeis que são historicamente excluídos os programas de modernização administrativa. O PNAFM será reformulado e flexibilizado para melhor apoiar cada município de acordo com seu tipo de necessidade na área de gestão pública. Além disso, os dois programas adotarão estratégias complementares a fim de fortalecer a Agenda Nacional de Apoio à Gestão dos Municípios.

Essa intenção do governo federal sobre os dois programas se inseriu, no ano de 2007, em um “Protocolo de Cooperação Federativa” firmado com as entidades municipalistas, de modo a orientar a agenda de ações do governo Lula 2. O eixo do discurso era “o compromisso de construir junto com os municípios essa agenda que fortalece o município com ente federado e aumenta sua capacidade de implementação de políticas públicas”. Da mesma forma, essa concepção está em linha com o Governo Federal (2008, p. 18) quando frisa que o PNAFM está “relacionado à estratégia do Governo Federal para a consolidação e o aperfeiçoamento do pacto federativo constitucional, buscando o fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis pela gestão administrativa e fiscal dos municípios brasileiros”.

Em relação à execução dos programas, em maio de 2010, se revisou o acordo entre o Ministério da Fazenda e a CEF para integrar o PNAFM com as demais ações estratégicas do governo federal “voltadas à modernização da gestão municipal”. Por esse acordo, a CEF foi considerada o principal agente de políticas públicas e assistência técnica do Governo Federal, além de agente financeiro e co-executor do programa. Quanto ao PMAT, sua execução se mantinha sob a responsabilidade do BNDES. Mas apesar do discurso em favor de estratégias complementares de ambos os programas, prevaleceram ações descoordenadas no interior das iniciativas governamentais. Esta situação parece apoiar o argumento de que as “instituições importam”, pois após mais de 12 anos de existência do PMAT e mais de nove anos de atuação do PNAFM, pouco se alterou na forma de serem implementados de forma separada.

Sob o prisma do programa de governo, notadamente em relação ao proposto para as eleições presidenciais de 2002, as políticas adotadas parecem refletir as opções partidárias em relação à modernização gerencial das administrações municipais. Mas o discurso oficial precisa ser mais bem analisado, pois de concreto as ações do governo federal para essa finalidade continuam a ser ancoradas nas operações de crédito do PMAT e do PNAFM. Ambos, a despeito das demais iniciativas concebidas no âmbito do CAF, não apresentam resultados significativos e não criaram estímulos para ampliar a adesão dos municípios, especialmente para romper com a trajetória de exclusão das pequenas cidades.

Daí ser importante apresentar alguns resultados de ambos os programas, pois objetivamente foram os que se mantiveram como políticas de fomento à gestão municipal também durante a gestão do PT. Além das informações já apresentadas sobre o desempenho do PNAFM, em 2007, de 15 capitais ou grandes cidades que contrataram o programa, sete representavam 58% do total dos valores (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2007). Concentraram-se recursos em cidades com melhor capacidade de pagamento, apesar de menos carentes em termos gerenciais, sendo que São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro respondiam por 52,5%. Até o final de 2010, apenas mais cinco municípios contrataram o PNAFM, em relação a 2008, totalizando 91 cidades.

Não muito diferente foi o desempenho dos dois governos Lula com relação ao PMAT. De 1997 a 2009, apenas 369 municípios contrataram o programa, o que lança o questionamento de porque o PT o manteve se ele não atendeu o objetivo aludido de qualificar a gestão municipal. Em 2009, desse total de municípios, 73,4% estava em São Paulo (que detinha 30,3%), Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Paraná. Nas regiões Norte e Nordeste, os estados de Amazonas, Maranhão, Paraíba, Tocantins, Roraima, Amapá, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe respondiam por 3,8% do total, afora sua concentração predominante nas capitais (CORRÊA, 2009).

Após 13 anos de operação do PMAT, os municípios atendidos representavam 6,63% dos 5565 existentes no Brasil. Mesmo com mudanças operacionais, como o PMAT Especial para cidades com até 50 mil habitantes, e acordos operacionais com outros agentes financeiros, além do Banco do Brasil para ampliar sua cobertura nacional, os números são fracos. Os incentivos têm sido incapazes, conforme o Governo Federal (2008, p. 29), de incorporar “os municípios mais frágeis que são historicamente excluídos dos programas de modernização administrativa”.

Com uma síntese das ações encaminhadas pelos dois governos do PT em relação às políticas de modernização da gestão municipal, algumas observações são relevantes. Em primeiro lugar, mesmo que o assunto não tenha sido abordado diretamente nos programas de governo de 2002 e 2006, há questões importantes a ressaltar e que se

alinham com algumas teses propostas nas ações governamentais. Em especial, cabe destacar a constituição do CAF como arena federativa que gradativamente foi inserindo a questão da gestão municipal na agenda de ações do governo federal. Esta talvez seja a diferença mais significativa em relação aos governos do PSDB, o que poderia jogar a favor da tese que os “partidos importam”, dada as características do PT de compor conselhos e comitês como forma de gestão participativa.

Por outro lado, os governos Lula mantiveram, com pequenas mudanças, o PMAT e o PNAFM, o que pode reforçar o argumento de que a trajetória institucional de ambos os programas pouco se alterou, ademais de o PT priorizar oficialmente essas soluções para apoiar a gestão municipal. A prevalência desses dois programas, apesar dos poucos resultados em suas trajetórias, pode apoiar a hipótese de que as “instituições importam”. Como nem sempre a racionalidade técnica é o argumento essencial a decidir sobre políticas públicas, prioridades não declaradas, como são aquelas de burocracias auto-interessadas em manter seus domínios institucionais, podem apoiar essa hipótese. Objetivamente, os governos do PT sustentaram ações inefetivas e contraditórias com a ênfase que o discurso da gestão municipal assumiu nos compromissos partidários desde 2002.

Por fim, o CAF não tinha autoridade como arena de veto, como poderia ser o Conselho de Gestão Fiscal previsto na LRF, pois se trata de um fórum com uma agenda de cooperação intergovernamental delimitada e sem maioria de votos dos municípios. Assim como o PSDB, o governo do PT também contornou uma possível arena de veto nas relações federativas com os municípios, pois as regras institucionais permitiam encaminhar temas dessa agenda por outros caminhos menos conflituosos.

CONCLUSÃO

A análise realizada no artigo buscou evidenciar que as abordagens sobre a importância dos partidos, das instituições e das arenas de veto podem ser combinadas para explicar os nexos entre políticas públicas e políticas partidárias. O caso dos programas federais de apoio à modernização da gestão municipal, no Brasil, empiricamente serve para se verificar as aproximações possíveis entre as três visões teóricas utilizadas. Portanto, para finalizar a discussão realizada é importante indicar de que forma as concepções propostas para abordar o tema podem ser úteis para compreendê-lo, bem como indicar caminhos para novas pesquisas.

Pela abordagem de que as “instituições importam”, viu-se que nos dois períodos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), a trajetória das políticas executadas pelo BNDES e CEF se alterou muito pouco. Como foi visto que a tônica dos governos do PSDB era de natureza fiscal para ofertar programas para os municípios, e o PT passou a argumentar mais em favor da gestão, a manutenção do PMAT e do PNFAM

com poucas mudanças pode apoiar a hipótese da força das instituições. Pode-se, pois, sugerir como hipótese para novas investigações que a trajetória anterior do Ministério do Planejamento e do Ministério da Fazenda, associada ao peso institucional do BNDES e da CEF, favorecera continuidade das ações. Ainda mais porque não houve uma trajetória de “*feedback* positivo” e de resultados que criasse um suporte e argumentos mais legítimos para apoiar sua continuidade como política pública. Bem como pode ser que estratégias de auto-reforço institucional tenham predominado sem considerar a obtenção de resultados.

Com relação ao enfoque que os “partidos importam”, pode-se argumentar que igualmente é válido para o caso em tela. O PSDB criou o PMAT e o PNFAM com uma visão orientada para envolver os municípios em um esforço de ajustadas contas públicas nacionais. A tônica das ações de modernização da gestão local foi marcadamente de natureza fiscal, conforme se depreende do discurso de governo e das prioridades assumidas por ambos os programas. Os municípios deveriam participar de um esforço de reconstrução da capacidade fiscal do Estado brasileiro. Contudo, a tônica partidária foi partilhar da lógica de oferecer soluções de maneira centralizada, em linha com uma visão mais ancorada no discurso técnico de governos peessedebistas.

O PT criou e institucionalizou o CAF como uma arena federativa e intergovernamental para tratar da modernização da gestão municipal como um tema mais amplo que a agenda fiscal. A ênfase em uma ação coordenada e cooperativa com os municípios tinha por objetivo reconstruir capacidades institucionais para os municípios implementarem políticas públicas. E era dessa forma que deveriam ser inseridos em um empreendimento capaz de requalificar o Estado brasileiro em termos gerenciais. Tal modelo configura uma visão colegiada de vínculos intergovernamentais que se propôs criar relações mais horizontais entre governo federal e municípios, em linha com as premissas defendidas pelo PT em favor desse tipo de arranjo político e institucional.

Pela visão de que as “arenas de veto importam”, os governos do PSDB e do PT coincidiram em não instalar o Conselho de Gestão Fiscal como arena federativa, a despeito das exigências legais. As duas gestões FHC não regulamentaram o artigo 67 da LRF. As gestões do PT parecem ter contornado essa questão de duas formas: desconsideraram a lei, mas criaram uma espécie de sucedâneo que foi o CAF. O veto oriundo do governo do PSDB pode até ser compreensível, pois em face de um contexto de maior restrição fiscal, formalizar uma arena federativa para tratar exatamente desse tema poderia gerar ausência de controle. Mas no governo do PT é menos compreensível a protelação dessa questão, considerando o discurso de valorizar a “negociação federativa” e fortalecer as relações intergovernamentais, num cenário em que o programa de governo, em 2002, reconhecia que as dívidas de governos subnacionais já tinham sido equacionadas. Ambos os governos contornaram uma potencial arena de veto, já que, desde 2000, se aguarda a instalação do

Conselho de Gestão Fiscal com representação das três esferas de governo. Assim, a favor do argumento das arenas de veto pode contar o fato que dois partidos distintos, de forma diferente, evitaram a mesma questão.

REFERÊNCIAS

AFOSNO, J. R. *et al.* Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus. **Revista do BNDES**. 1998. n.10, p. 1-37.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL **Modernização da gestão pública: uma avaliação de experiências inovadoras**. Lucimar da Silva Guarneri (coord.). Rio de Janeiro: BNDES.2002. 102 p.

_____. **Guia de Operações com o Mandatário**. Rio de Janeiro: BNDES.2009. 52 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Visão Geral. Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros**. Brasília. 2002. 8 p.

_____. **Relatório de Acompanhamento**. Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros. Brasília. 2006. 46 p.

_____. PNAFM: Avanços introduzidos 2006/2007. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA, 2007, **Apresentação**. Salvador.

_____. (2010). **Relatório de Acompanhamento**. Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros. Brasília. 33 p.

_____. Presidência da República/Subchefia de Assuntos Federativos/Secretaria de Relações Institucionais. **Guia Básico para a Gestão dos Municípios**. Brasília. 2008. 44 p.

_____. Decreto n. 6181 de 3 de agosto de 2007 que Institui o Comitê de Articulação Federativa – CAF.

_____. Presidência da República/Subchefia de Assuntos Federativos/Secretaria de Relações Institucionais. Relações Institucionais. In: **Balanço final do governo Lula 6**. Brasília.2010. p. 126-183.

_____. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República/Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. **Governo Federal e Municípios**. Brasília. 2003. 78 p.

Caixa Econômica Federal. Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros. **Contratos Assinados. Gerência Nacional de Assistência Técnica**. Brasília. 2008. 3 p.

_____. **Cartilha PNAFM**. Disponível: < <http://downloads.caixa.gov.br/gov/cartilhapnafm>>. Acesso: 24 de junho de 2011.

CARDOSO, F. H. **Mãos à obra, Brasil: Proposta de Governo**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais: Rio de Janeiro.2008. 136 p.

_____. **Avança, Brasil: Proposta de Governo**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais: Rio de Janeiro.2008. 178 p.

CORRÊA, L. V. Atuação do BNDES nos investimentos na gestão do setor público: estudo do caso PMAT– Santo André (SP). **Bndes Setorial**. 2009. n. 30, p. 211-236.

CASTLES, F. and OBINGER, H. Social Expenditure and the politics of redistribution. **Journal of European Social Policy**.2007. n.17, p. 206-222.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Um Brasil para Todos: Programa de Governo**. Comitê Lula Presidente: São Paulo.2002. 73 p.

- COLIGAÇÃO FORÇA DO POVO. **Lula Presidente: Programa de Governo 2007/2010**. Comissão de Programa de Governo: São Paulo.2006. 34 p.
- GAETANI, F. As iniciativas de políticas de gestão do governo Lula.**ResPública**.2003. n. 3, p. 104-138.
- GUEDES, J. R. de M. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**.Rio de Janeiro: IBAM. 2001.140 p.
- HACKER, J. S. The Historical Logic of National Health Insurance: Structure and Sequence in the Development of British, Canadian, and US Medical Policy. **Studies in American Political Development**.1998. n. 12, p. 57-130.
- HIBBS, D. Political parties and macroeconomic policy. **American Political Science Review**. 1977. n. 71, p. 1467–1487.
- IMMERGUTT, E. M. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland , and Sweden. In:STEINMO, S.; TTHELEN, K.; LONGSTRETH, F (eds.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**.Cambridge: Cambridge University Press; 1992. p. 57-89.
- MELO, M. Municipalismo, *Nation Building* e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**.1993. v..23, n. 8, p. 85-100.
- NICOLAU, J. Partidos e Sistemas Partidários: 1985-2009. In: LESSA, R. (org.). **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política**. São Paulo, Barcarola.2010. p. 218-240.
- PIERSON, P. When the effect becomes cause: Policy feedback and politicalchange. **World Politics**. 1993. n.45, p. 595-628.
- _____. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies.**Governance: An International Journal of Policy and Administration**.1995. v. 8, n.4, p. 449-78.
- _____. Positive Feedback and Path Dependence” In: _____. **Politics in Time**. Princeton: Princeton University Press.2000. p.17-53.
- PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. **Programa, Introdução e Diretrizes Básicas**.1988. 0 p.
- REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**.Brasília: Cepal/Ipea. 2009. 69 p.
- ROOS, F. Cutting Public Expenditures in Advanced Industrial Democracies: the importance of blame avoidance.**Governance**.1997. v.10, n.2, p.175-200.
- SADDI, F. da C. Política e Economia no Federalismo do Governo Geisel. **Revista de Economia Política**. 2003. v. 23, n. 2, p. 28-46.
- SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.B; RUESCHEMEYER, D. and SKOCPOL, T.**Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press. p. 3-41.
- STROM, K.A Behavioral Theory of Competitive Political Parties.**American Journal of Political Science**. 1990. v. 34, n. 2, p. 565-598.