



TESOURO NACIONAL

REVISTA

**CADERNOS DE
FINANÇAS PÚBLICAS**

03 | 2022

Apoio:



CONFLITO E COORDENAÇÃO FEDERATIVA NOS INVESTIMENTOS FEDERAIS EXECUTADOS POR MUNICÍPIOS

Roberto Pires Messenberg

IPEA

Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares

IPEA

Pedro Lucas de Moura Palotti

IPEA

Resumo

Este texto trata de consequências econômicas da formatação institucional do Estado federativo brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), no âmbito da coordenação vertical dos investimentos em infraestrutura urbana pelos municípios, com financiamento de recursos federais. Estudos anteriores demonstraram que, entre 2013 e 2015, os ganhos obtidos em termos de eficiência econômica desse tipo de investimento – viabilizado pela intermediação de recursos da Caixa Econômica Federal (CEF) – estavam associados a características institucionais dependentes do estado da coordenação federativa, com reflexos diretos sobre as escalas das capacidades municipais e os níveis avançados de contrapartida de recursos próprios. A partir de novas evidências, o texto examina o estado da execução municipal dos projetos de investimentos federais em termos da eficiência econômica, no período entre 2015 e 2019. Para essa análise, foram utilizados dados reunidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o status das obras financiadas pelo governo federal. Avalia-se então o desempenho mais recente destes projetos vis-à-vis a performance dos investimentos federais como um todo – e, em particular, daqueles constantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Desse modo, infere-se no período o alcance do efeito da alternância do estado da coordenação federativa sobre os determinantes da eficiência observada na execução municipal dos investimentos federais. Conclui-se que dificuldades técnicas e restrições orçamentárias impactaram fortemente (de forma abrangente, mas diferenciada) o desempenho dos investimentos executados com recursos federais, como reflexo da alternância no estado da coordenação federativa. Por fim, recomenda-se a regularização (caso a caso) do financiamento de obras recuperáveis e a busca de aperfeiçoamentos na coordenação vertical para a execução bem-sucedida dos projetos financiados com recursos federais.

Palavras-chave: federalismo; coordenação federativa; investimento público; governos municipais.

JEL: E61; E65; H11; H54; H60; H70; H73; H77.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. O ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO.....	6
3. ARRANJOS FEDERATIVOS PARA A COOPERAÇÃO VERTICAL	9
4. OBRAS COM RECURSOS FEDERAIS: DIAGNÓSTICO RECENTE	15
5. CONCLUSÕES	23
REFERÊNCIAS	28

1 INTRODUÇÃO

A organização funcional do Estado segundo as diversidades de suas formas unitária e federativa tem implicações profundas e variadas, também, para o desenho, a implementação e a operação em todos os aspectos das ações públicas. Tradicionalmente, considera-se a pura distinção entre as formas de organização unitária ou federativa do Estado como o principal aspecto das diferenças observadas nos resultados concretos, em termos de equidade distributiva e de eficiência econômica, da aplicação das políticas públicas (Weingast, 1995; Keman, 2000).

Em que pesem, no entanto, considerações teóricas de ordem geral derivadas essencialmente da elaboração de modelos e argumentos abstratos, na investigação comparada de casos históricos subverte-se concretamente a pureza daquela distinção.

Historicamente, por exemplo, há registros de reformas ocorridas em Estados europeus unitários (Espanha, França, Itália), com vistas à redistribuição territorial do poder central, por meio da absorção de princípios federativos destinados à criação de governos regionais. E não se trata aqui de uma peculiaridade do ocidente europeu. A título de ilustração, na América Latina também há registros históricos de casos nos quais a descentralização constitucional do Estado unitário foi obtida por meio da absorção de uma combinação de instituições federativas (Linhares, 2014).

De outro lado, no caso dos Estados nacionais federativos, sua constituição histórica resultou numa ampla gama de situações, associadas, por sua vez, a especificidades institucionais determinantes das ações públicas (Anderson e Erk, 2009). Assim, nos marcos de determinado arcabouço institucional federativo, as atuações e interações dos atores públicos (também com atores privados) em variados níveis de governança¹ devem ocorrer segundo o regramento derivado de um conjunto abrangente de leis e normas administrativas, ainda que desta profusão de elementos institucionais resultem dificuldades significativas de coordenação das ações dos entes federados, mesmo nas situações que concretamente venham a demandar iniciativas relativamente simples.

No entendimento desse quadro de ampla complexidade para a abordagem investigativa, a busca pelas explicações das diferenças nos resultados concretos das ações de políticas públicas requer, no âmbito da investigação particular, a incorporação analítica de aspectos institucionais próprios, peculiares, e muito distantes dos delimitados segundo a categorização purista usual, tipificadora das organizações unitária e federativa do Estado.

Nesse sentido, entende-se também que a capacidade de coordenar as atuações e interações dos entes públicos em variados níveis de governança não é inerente ou automática ao estabelecimento per se de determinado arranjo federativo. Ao contrário, a autonomia dos entes federados torna a conquista da coordenação pela União um resultado de arranjos implementados por meio da cooperação bem-sucedida. Assim, com vistas ao alcance da coordenação geral das ações dos entes federados por parte

1 Para uma discussão do termo governança, ver Bovaird e Loeffler (2016).

da União, a existência “de mecanismos institucionais que permitem aos governos centrais obter a cooperação dos governos subnacionais para realizar políticas de interesse comum (...) é mais relevante que a forma de estado” (Arretche, Vazquez e Gomes, 2012).

Particularmente, no caso do Estado brasileiro resultante da formatação dada pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a análise comparada indica que a existência de competências comuns dos entes federados em diversas áreas de políticas públicas estabelece sua *differentia specifica*, acarretando, a partir dela – com mais intensidade que nos casos de outras federações consideradas –, a necessidade da ação central na construção de mecanismos institucionais de cooperação capazes de assegurar a coordenação bem-sucedida das ações gerais avaliadas em termos de efetividade, eficiência econômica, eficácia e maior equidade distributiva.

A partir dessa perspectiva, este trabalho destina-se ao estudo da coordenação federativa de uma determinada ação pública, em meio à variedade dos níveis prevaletentes de governança federativa no Brasil. Mais precisamente, seu objeto de estudo é a coordenação federativa por meio do acompanhamento dos investimentos públicos em infraestrutura urbana executados pelos municípios brasileiros, a partir dos recursos provenientes das transferências voluntárias da União. Nesse sentido, a questão central de pesquisa abordada no trabalho é se o grau alcançado de coordenação federativa foi capaz de manter o padrão de eficiência na execução local dos investimentos federais, dados os níveis prevaletentes de governança federativa no Brasil e a priorização conferida pelos municípios à destinação das transferências de recursos da União.

Cabe ainda observar que este estudo constitui um desdobramento de uma área de pesquisa mais ampla desenvolvida ao longo dos últimos anos no Ipea, a qual visa à compreensão da forma de operação do federalismo nacional, notadamente no que se refere a cooperação e coordenação entre seus entes constitutivos, tanto no plano horizontal quanto no plano vertical. Portanto, alguns resultados anteriormente obtidos neste mesmo esforço investigativo são aqui explorados e combinados com achados mais recentes.

Além desta introdução e das conclusões ao fim, o texto conta com três seções. A seção 2 analisa inicialmente os argumentos teórico-conceituais que apoiam a atividade do investimento público federal com vistas à promoção da coordenação federativa vertical, nos termos antes descritos. Procede-se, então, a uma breve descrição das principais características do arranjo federativo brasileiro, na busca dos condicionantes gerais da coordenação central das ações de seus integrantes em relação à atividade de investir.

Contempladas as delimitações dos marcos teórico-conceituais e institucionais envolvidos no arranjo federativo brasileiro após a CF/1988, a seção 3 empreende uma análise lógico-teórica aplicada às evidências empíricas dos aspectos da equidade distributiva regional e da eficiência econômica, proporcionados pelos investimentos executados com recursos federais nos municípios entre 2013 e 2015.

A seção 4, por sua vez, examina o estado da execução municipal dos projetos de investimentos federais, em termos da eficiência econômica, entre 2015 e 2019. O intuito aqui é uma avaliação do desempenho mais recente destes projetos à luz de sua participação no conjunto dos dispêndios de investimentos financiados com recursos federais – isto é, vis-à-vis o desempenho observado mais recentemente dos investimentos federais como um todo. Desse modo, procura-se inferir o alcance de alterações – associadas à alternância do estado da cooperação federativa – sobre os condicionantes gerais e os determinantes específicos da eficiência alcançada na execução municipal dos investimentos federais.

Finalmente, uma seção com Conclusões encerra o texto indicando suas principais mensagens, como resultados do encadeamento lógico presente em sua organização ao longo das três seções principais comentadas brevemente acima.

2 O ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO

A partir do fim do século XX, Estados Nacionais descentralizados passaram a ser vistos como modelos desejáveis para governos democráticos caracterizados por níveis mais elevados de accountability e, conseqüentemente, de eficiência e eficácia no desenvolvimento das políticas públicas (Bardhan, 2002). Os principais argumentos teóricos de apoio a esse ponto de vista residem nas vantagens informacionais e na superioridade dos incentivos positivos da governança local (estados e municípios) sobre o governo central (Manin, Przeworski e Stokes, 1999). Por um lado, na dimensão das vantagens informacionais, os governos locais possuem um nível mais elevado de conhecimento de aspectos cruciais da realidade regional. Entre estes últimos, destacam-se as preferências dos habitantes por políticas públicas localmente focalizadas. Por outro lado, na dimensão da superioridade dos incentivos, os gestores locais são vistos na perspectiva do confronto com uma estrutura de recompensas e punições que os induz (de forma relativamente mais intensa que no caso de gestores dos governos centrais) a orientar suas ações em função das preferências mais imediatas dos cidadãos-eleitores (locais), seja por meio de gratificações, seja por causa de punições em relação ao (bom ou mau) desempenho no âmbito do processo eleitoral. Assim, em princípio, as prefeituras seriam mais eficientes e eficazes na oferta (localmente determinada) de políticas públicas.²

Desse ponto de vista, portanto, a elevação do status do município para ente federado foi o elemento de ordem prática e simbólica mais marcante no bojo da descentralização federativa promovida no Brasil com a CF/1988. Tal movimento caracterizou-se, ainda, pela maior participação municipal em aspectos da repartição geral de receitas tributárias e pela competência constitucional própria em

2 Embora essas expectativas e pressupostos estivessem presentes nos movimentos históricos de ampliação da descentralização em diferentes países, é importante ressaltar que os fins almejados não necessariamente se concretizaram. Como destaca Arretche (1996), a descentralização não assegura governos mais democráticos, menos corruptos ou mais eficientes. Há um conjunto de condicionantes para se alcançar resultados mais satisfatórios, desde o funcionamento mais amplo das regras democráticas até aos arranjos de coordenação intergovernamental.

assuntos de interesses locais. Com isso, além de uma maior descentralização, o modelo de federalismo adotado no país passou a apresentar também duas características de significativa relevância: a simetria e o cooperativismo.

A simetria (ou assimetria) entre entes de uma federação é um dos traços principais a distinguir os estados federados existentes (Watts, 2000). Nas federações caracterizadas pela simetria dos entes federados, como a brasileira, não há diferenciação entre estados regionais e (ou entre) municípios do ponto de vista jurídico (Zuber, 2011), independentemente de seu tamanho populacional, territorial ou, ainda, de seu estágio de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, a simetria da federação implica que somente variações isoladas constantes no plano infraconstitucional possam ocorrer no tratamento de seus entes constitutivos. Este é o caso, por exemplo, de alguns estados brasileiros favoravelmente discriminados na distribuição regional dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) ou, de forma análoga, ainda, de alguns municípios (capitais de estados) brasileiros também favoravelmente diferenciados na repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Assim, da simetria geral entre entes municipais e estaduais resultam consequências de extrema relevância na implementação das políticas públicas, conforme será visto, para um país ainda caracterizado por profundas diferenças inter-regionais e intrarregionais, em todos os seus aspectos.

De uma perspectiva histórica comparada no plano internacional, constata-se que a maioria dos países organizados na forma federativa acabou por adotar o padrão atualmente vigente nos Estados Unidos (Stepan, 1999), com atribuições e competências dos governos municipais determinadas pelos entes estaduais. Isto, por sua vez, explica a emergência de significativas variações, no plano nacional, da maioria das federações no plano internacional (Elazar, 1991). O caso da federação argentina, por exemplo, ilustra bem tal fato. Ali, cada província define o que são seus entes municipais, desde a tipificação das suas respectivas atribuições até a determinação de sua extensão territorial. Nesse sentido, algumas províncias acabaram por definir suas unidades municipais como entes estritamente urbanos, relegando, portanto, extensas áreas rurais de seu território a um vácuo de pertencimento municipal (Müller, 2014).

Por sua vez, mesmo quando as federações adotam modelos nacionais de governança local, as unidades municipais podem ser tipificadas segundo algumas categorias principais. Nesse sentido, também, a título de ilustração, vale a pena mencionar o caso da federação indiana, com suas três categorias municipais, cada uma das quais contando com atribuições e fontes de recursos diferenciadas segundo a natureza das tarefas distribuídas e as regras estabelecidas na Constituição Federal.³

De volta ao caso brasileiro, conforme observado, a simetria conferida às unidades municipais enquanto entes do arranjo federativo constitui o traço mais saliente de sua especificidade. Mas, além da descentralização e da simetria, a federação brasileira é caracterizada ainda por um traço cooperativo definido em função da existência de múltiplas áreas de políticas públicas com competências comuns;

3 Para uma compreensão geral do arranjo federativo indiano, ver Tillin (2019).

vale dizer, nas quais esferas distintas da federação podem agir com competências concorrentes, a partir de uma legislação geral prevista constitucionalmente (Souza, 2005).

Desse modo, coloca-se uma questão fundamental para a compreensão da dinâmica das relações federativas nas diferentes áreas de políticas públicas no Brasil, a saber, quais seriam as implicações da operação de um estado federativo descentralizado, simétrico e cooperativo.⁴

A busca da resposta, contudo, requer, em primeiro lugar, o exame das implicações ensejadas com a combinação dos principais aspectos constantes da questão anterior.

Diante do alto grau de heterogeneidade socioeconômica prevalente no país, deve-se notar que a característica de cooperação do arranjo federativo proporcionou flexibilidade para que soluções na busca de uma maior coordenação fossem viabilizadas. Assim, a característica cooperativa acabou também por favorecer a requerida adequação das atuações de cada esfera de governo (e mesmo de municípios com condições muito distintas), em função das especificidades das áreas de políticas públicas e das contingências impostas em cada momento. Um exemplo notório de vantagem obtida com a característica cooperativa no federalismo brasileiro é dado pela organização do Sistema Único de Saúde (SUS), por meio da qual os municípios passaram a desempenhar com sucesso papéis diferenciados na rede de atenção à saúde. Naturalmente, a construção institucional do SUS não está isenta de aspectos problemáticos e, portanto, passíveis de críticas, mas seus méritos executivos derivados da coordenação das ações dos entes federados são exemplares (Ribeiro e Moreira, 2016).

Na maioria dos casos, contudo, a ausência de objetividade na fixação de competências exclusivas para cada ente da federação nas mais diversas áreas da política pública acaba por ensejar problemas significativos de coordenação⁵, como ações superpostas, carentes de racionalidade e eficiência, ou, ainda, em desacordo com as reais necessidades sociais focalizadas, resultando em prejuízo na maximização da oferta de serviços públicos para a população.

De modo geral, a ausência de coordenação das ações na federação brasileira reflete o fato de cada ente possuir – segundo suas características particulares e expectativas sobre as eventuais ações dos demais – os incentivos para a omissão da própria ação em áreas específicas. Assim, o aproveitamento positivo do potencial de flexibilidade proporcionado pela característica cooperativa na coordenação geral das ações municipais exige a instituição de um acordo entre os entes federativos que possa

4 A federação cooperativa é caracterizada pela existência de inúmeras competências comuns, compartilhadas, por parte de seus entes. Esse tipo de modelo de federalismo distingue-se do federalismo dual, no qual as competências entre os entes federados não são compartilhadas. Não se deve, portanto, confundir o funcionamento do estado federativo cooperativo com a existência de cooperação entre os entes federados. Neste segundo sentido, a cooperação é uma condição para o alcance da coordenação geral das ações dos entes federados, um processo por meio do qual os atores envolvidos procuram ajustar seu comportamento às expectativas comportamentais presentes e futuras dos demais. Nesse sentido, ver Axelrod e Keohane (1985) e Machado e Palotti, (2015).

5 Além dos aspectos relativos às dificuldades de coordenação, há críticas mais abrangentes na literatura ao modelo cooperativo. Entre estas últimas, destaca-se aquela que aponta para a falta de accountability e transparência, posto que o cidadão não é capaz de identificar com facilidade que ente da federação é efetivamente o responsável pela provisão de cada serviço. Nessa linha de argumentação, ver Greve (2000).

estabelecer efetivamente em que medida (o que, como, quando e quanto) cada um deles se envolverá na execução da política pública em tela.

Sem um acordo desse tipo, o risco da ocorrência de problemas de coordenação entre os entes federativos é agravado em razão do elevado grau de autonomia dos governos locais. Vale dizer, a descentralização criou uma maior necessidade de coordenação, justamente pelo fato de ter conferido aos municípios recursos e autonomia, poder de decisão, para aderir ou não às propostas sobre o que devem ou não executar em muitas áreas de políticas públicas. Nesse mesmo sentido, ao incentivar (de forma descoordenada) a busca dos gestores locais pela melhoria do bem-estar dos cidadãos de sua jurisdição, a combinação de descentralização e autonomia pode levar à geração de externalidades negativas na economia local e, conseqüentemente, a resultados ineficientes do ponto de vista do provimento geral das políticas públicas.

A descentralização envolve, assim, uma intensificação da necessidade do estabelecimento de acordos entre os entes federativos, por meio do pacto transparente de metas e objetivos comuns, bem como das obrigações recíprocas. Sem um acordo com tais atributos, ou seja, sem a clara especificação do modelo executivo adotado em determinada área de política pública, não há garantia de seu enforcement. Nesse caso, as relações federativas serão caracterizadas por tensões e conflitos, seja no plano vertical (entre esferas de governo), seja no plano horizontal (entre governos de mesma esfera).

3 ARRANJOS FEDERATIVOS PARA A COOPERAÇÃO VERTICAL

A capacidade de produzir coordenação nas atuações e interações dos atores públicos em variados níveis de governança não é inerente ou automática ao estabelecimento per se de determinado arranjo. Ao contrário, a autonomia dos entes federados torna a coordenação numa federação o resultado de arranjos implementados por meio de uma cooperação bem-sucedida. Nesse sentido, com vistas ao alcance pela União da coordenação das ações dos entes federados (objeto de análise deste texto, a coordenação federativa no caso dos investimentos federais realizados por municípios), a existência “de mecanismos institucionais que permitem aos governos centrais obter a cooperação dos governos subnacionais para realizar políticas de interesse comum (...) é mais relevante que a forma de estado” (Arretche, Vazquez e Gomes, 2012).

Assim, a obtenção da cooperação dos governos subnacionais pelo governo central exige considerações sobre aspectos constituintes gerais e particulares das políticas públicas. Estas últimas são conformadas por regramentos constitucionais e infraconstitucionais, com a atuação de comunidades epistêmicas⁶, além da participação de diferentes atores governamentais (e não governamentais)

6 “A expressão ‘comunidade epistêmica’ designa uma rede de especialistas em áreas específicas do conhecimento, que, dotados de autoridade, compartilham não somente noções de validade e um padrão de raciocínio e de práticas discursivas, como também o compromisso com a produção e aplicação do conhecimento, nos termos de um projeto político dirigido a problemas específicos e fundado nesses entendimentos comuns.” (Miniuci; 2011). Nesse sentido, também, ver Soares e Vitelli (2016) e Haas (1992).

envolvidos na formatação de suas ações de relacionamento e cooperação. No curso de tais ações, portanto, prevalecem as operações de sistemas de políticas públicas e de outros normativos associados a padrões bem distintos de funcionamento e alcance de resultados concretos.

No caso brasileiro, o primeiro aspecto (constituente) das políticas públicas a destacar é o fato de que a própria CF/1988 foi desenhada tendo como um de seus pilares o resgate da dívida social brasileira, a partir do que se explicita um conjunto fundamental de direitos de natureza individual e social. Nesse sentido, numa federação marcada por profundas desigualdades regionais, ganha prioridade a necessidade do provimento de um conjunto de serviços públicos de caráter universal por meio da execução de investimentos em infraestrutura urbana (Arretche, 2004; 2010).

Em segundo lugar, dada a exigência de investimentos públicos em serviços de caráter universal, chama atenção a proximidade da natureza dos problemas de coordenação enfrentados nas ações das diversas áreas das políticas sociais e dos investimentos federais em infraestrutura urbana pelos municípios. Em ambos os casos, há um número elevado de atores públicos com autonomia e, portanto, com poder de veto da execução das políticas públicas, o que constitui potencial empecilho para a coordenação geral das ações no âmbito federativo (Tsebelis, 2009). Ressalta-se, ainda, que este tipo de problema se apresenta com maior potencial de gravidade no Brasil, em razão da histórica diacronia observada entre os movimentos das descentralizações política e fiscal, de um lado, e administrativa, de outro (Falleti, 2006).

Conforme observado, diante de tal cenário, a resolução dos dilemas colocados pela autonomia constitucional dos entes federados requer o fortalecimento dos mecanismos centrais de coordenação e a modelagem de instrumentos infraconstitucionais de cooperação intergovernamental.

Nesse sentido, por exemplo, pode-se entender como o fortalecimento dos mecanismos de coordenação central ocorrido no Brasil ao longo das décadas de 1990 e 2000 contribuiu para uma maior assunção de responsabilidades por parte dos entes subnacionais na provisão geral de serviços públicos. A aplicação de valores orçamentários mínimos (definidos constitucionalmente) e a organização de sistemas únicos ou nacionais no período acabaram por viabilizar o crescimento da mobilização geral dos entes federados em torno da produção de políticas sociais no país – ao mesmo tempo em que o desenvolvimento de instrumentos de coordenação horizontal (como os consórcios públicos, por exemplo) sacramentava a autonomia (prevista na Constituição) necessária à organização dos entes subnacionais com vistas à provisão conjunta de serviços públicos.

Teoricamente, a partir das contribuições da escolha racional e da descrição dos arranjos de decisão conjunta realizada por Scharpf (1988) para o caso alemão, Machado (2014) delinea dois tipos de coordenação vertical. O primeiro remete a uma articulação unilateral do ente central em relação aos seus agentes, os entes subnacionais. É o formato de contrato de gestão, em que “a União define unilateralmente os fins, o que será provido, de que forma, bem como quem será beneficiado” (Machado, 2014, p. 199). Na linguagem da escolha racional, a União representa o principal que, por

meio contratual, descentraliza a execução da política pela mobilização dos estados subnacionais e municípios (seus agentes).

O segundo tipo ideal de coordenação vertical representa o oposto de um contrato unilateral. Corresponde, na verdade, a um formato de coordenação de cunho mais cooperativo e horizontal, conhecido pela expressão gestão compartilhada. Em geral, caracteriza-se pelo formato de assembleia ou comitê e pela necessidade de anuência dos entes subnacionais em relação à União por meio de uma deliberação unânime (Machado, 2014).

Importante ressaltar que, mesmo no âmbito de uma mesma política, há sempre a possibilidade de que diferentes programas governamentais acabem por exigir formas particulares de interação entre a União e os entes subnacionais, muito embora, a depender do caso, algumas políticas públicas possam acarretar a necessidade de arranjos com níveis determinados de hierarquização ou de cooperação. O quadro 1 sintetiza esses elementos de maneira esquemática.

QUADRO 1 - Comparação entre tipos ideais de coordenação vertical

	Contrato para execução	Gestão compartilhada
Poder de agenda e desenho dos incentivos	Centrado na União	Difuso, com poder de veto aos governos subnacionais
Regulação do comportamento dos governos subnacionais	Governos subnacionais devem executar estritamente o que foi definido pela União (sanções e controle)	Controle e auditoria multilaterais (União não tem domínio exclusivo)
Padrão de relações entre União e governos subnacionais	Relações verticalizadas e fragmentadas entre União e governos subnacionais	Relação horizontalizada e multilateral (arenas de negociação)

Fonte: Machado (2014). Elaboração dos autores.

Assim, idealmente, a coordenação federativa é um acordo que determina o que, onde, o quanto e quando cada ente da federação deve participar, seja no desenho, seja na implementação de cada política pública específica. Tal coordenação pode ocorrer no plano horizontal e/ou no plano vertical, mas seu intuito será sempre a implementação das políticas públicas na busca da equidade distributiva regional e da eficiência econômica, por meio de investimentos com impactos calculados sobre o conjunto de ações dos entes federativos.

Concretamente, no caso dos municípios brasileiros, a relevância de tais ações ocorre: i) exatamente pelo fato de a CF/1988 ter estabelecido o município como ente federativo, tornando-o responsável juridicamente, do ponto de vista de accountability; ii) pelo fato, também, de que a força de trabalho a se mobilizar (no setor público) já estar ali alocada; e iii) finalmente, no que se refere à execução dos projetos propriamente dita, pelo fato de haver clara vantagem do governo municipal sobre o governo federal no quesito da capacidade informacional.

Do ponto de vista histórico, além dos fatores anteriormente mencionados, também merecem destaques outros dois elementos que se seguiram à CF/1988 com implicações relevantes para a organização da oferta de serviços públicos por parte dos municípios brasileiros.⁷

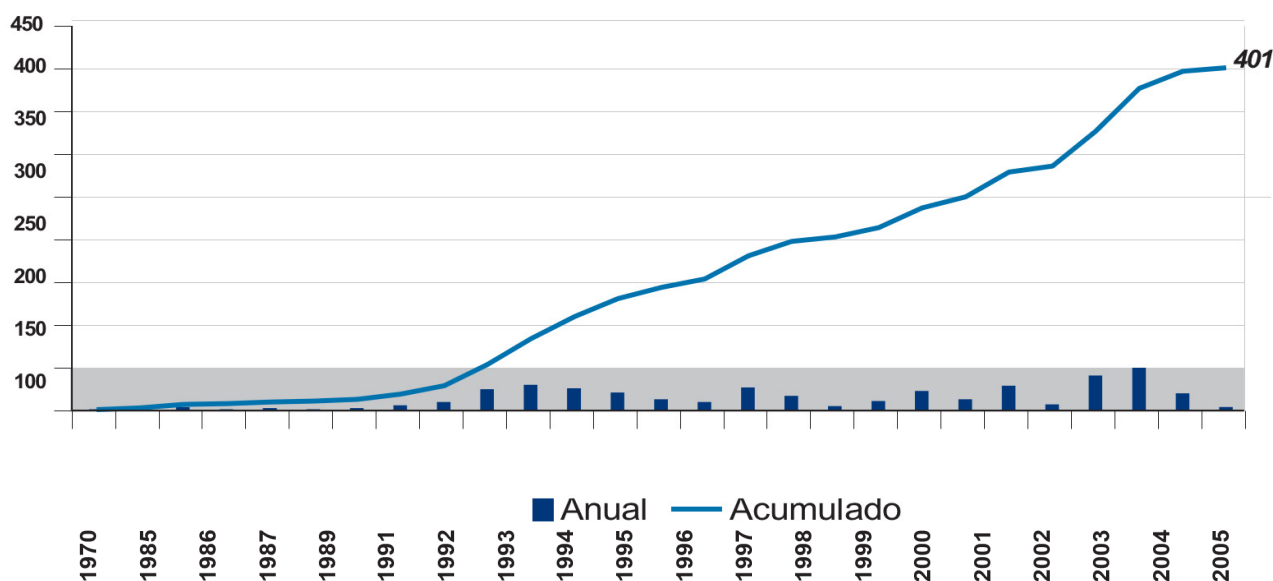
Por um lado, a aprovação da Lei nº 11.107/2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, ofereceu um conjunto de instrumentos legais mais sólidos para acordos críveis na busca da cooperação intermunicipal (North, 1993). Um dos aspectos mais importantes do novo instrumento legal refere-se à possibilidade de uma forma contratual de pactuação de acordos entre municípios, em substituição ao convênio, implicando garantias para o desenvolvimento de ações conjuntas. Por outro lado, ao longo da década de 1990, observou-se um intenso processo de subdivisão municipal, localizado, sobretudo, nos municípios com menores populações.

Desse modo, o cenário que se observa no Brasil durante a primeira década do novo milênio em relação às unidades subnacionais é o de governos locais: i) tornados juridicamente responsáveis pela execução de diversas áreas de políticas públicas; ii) detentores de mais e melhores informações em relação ao governo central sobre as necessidades próprias de investimento e os meios para supri-las; e iii) contando, em seu conjunto, com uma concentração significativa de parcela da força de trabalho do setor público – ainda que a maioria dos municípios aqui envolvidos fosse constituída por unidades demograficamente reduzidas.

Assim, como resultado dos fatores acima mencionados, observa-se no Brasil um aumento significativo do consorciamento municipal entre 2005 e 2012 em todas as áreas de políticas públicas (gráfico 1).

GRÁFICO 1 - Consórcios públicos ativos, segundo abertura de CNPJ – Brasil

(Em números absolutos)



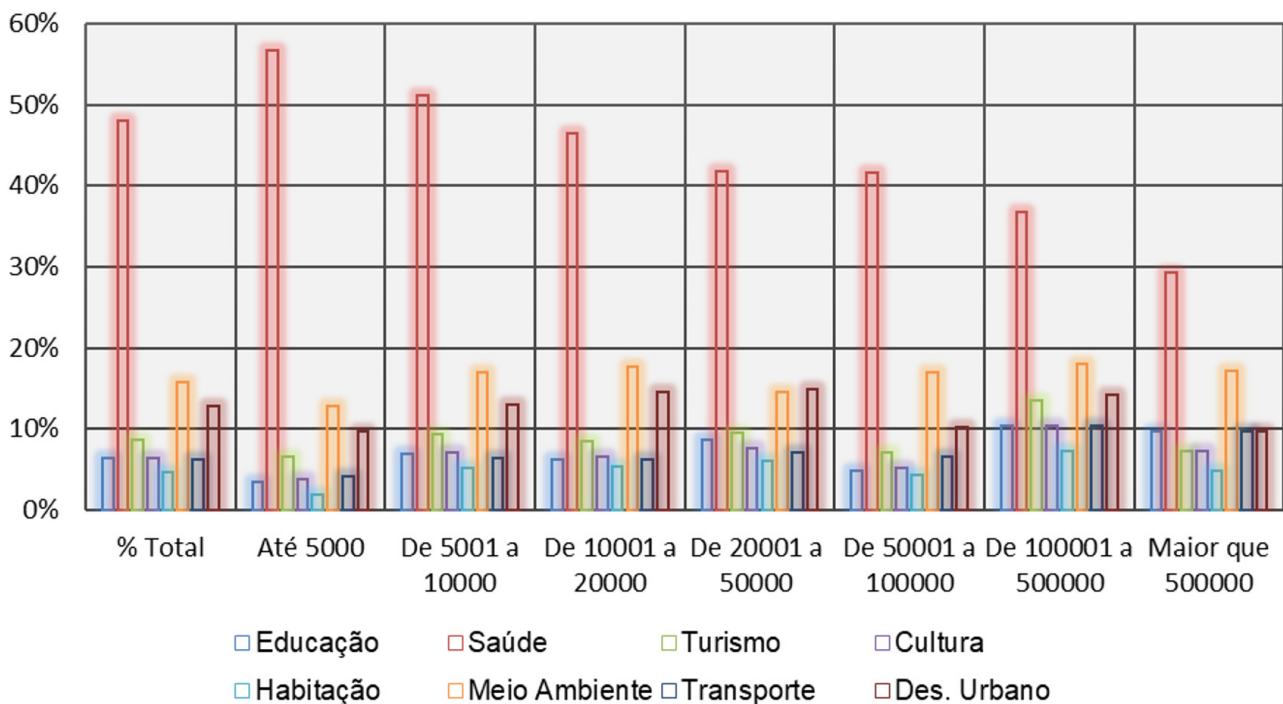
Fonte: Cherubine e Trevas (2013). Elaboração dos autores.

⁷ Para uma discussão mais aprofundada, ver Linhares, Messenberg e Ferreira (2017).

Nota-se aqui que, levando em conta a densidade populacional, esse movimento desembocou numa distribuição peculiar do número de consorciamentos (gráfico 2); vale dizer: o número de consorciamentos cresceu de forma geral em relação à população nas diversas áreas (exceto no caso da saúde, em que ocorre exatamente o oposto).⁸

GRÁFICO 2 - Consorciamento intermunicipal, por tamanho de município – Brasil (2015)

(Em %)



Fonte: Cherubine e Trevas (2013). Elaboração dos autores.

Já em relação aos critérios de avaliação dos programas federais executados por municípios, deve-se mencionar aqui que dois deles foram empregados anteriormente como instrumentos críticos de acompanhamento em pesquisas (dados amostrais referentes a contratos assinados em 2013 e ao estado executivo das obras em 2015): os critérios da equidade distributiva e da eficiência relativa (Linhares et al., 2016).

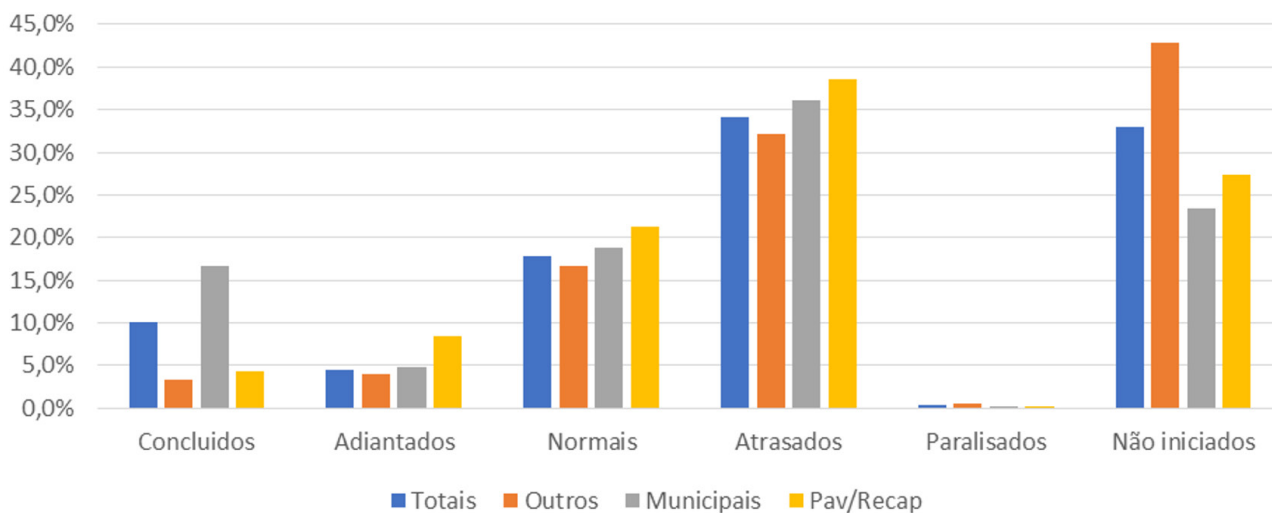
Do ponto de vista da equidade, os dados pesquisados mostraram que os valores (em termos per capita) dos investimentos federais exibem correlação positiva com as magnitudes (per capita) das receitas correntes captadas pelos municípios. Vale dizer, de modo geral, que os municípios com menores restrições de financiamento são, paradoxalmente, aqueles mais beneficiados com a execução de valores nos projetos de investimentos (Linhares et al., 2016).

⁸ Para uma exposição detalhada em termos qualitativos e quantitativos desse movimento, ver Cherubine e Trevas (2013) e, também, Linhares, Messenberg e Ferreira (2017).

Por sua vez, em relação à eficiência executiva propriamente dita dos projetos, os dados referentes aos períodos mencionados (contratos assinados em 2013 e estado executivo dos projetos em 2015) podem ser examinados pela inspeção do gráfico 3.

GRÁFICO 3 - Situação do serviço (contratos de 2013 execução em 2015)

(Em % da quantidade total da categoria)



Fonte: Caixa Econômica Federal (CEF). Elaboração dos autores.

Assim, de acordo com o gráfico 3, os dados informam um percentual razoável de obras atrasadas e outro desprezível de obras paralisadas, em qualquer das áreas de agrupamento (categorias) selecionadas: totais; municipais; pavimentação e recapeamento; e demais (outros).

A análise econométrica desses dados em estudos anteriores (Linhares e Messenberg, 2020) revelou o seguinte: por um lado, em relação à equidade, há indício de que o sistema político contribuiria positivamente para uma distribuição regional (municipal) desejável de recursos orçamentários, por outro lado, em relação à eficiência executiva dos projetos, há indicações significativas de que, dado o estado da cooperação federativa entre governo central e municípios, somente as características destes últimos (em particular, as refletidas nas escalas do indicador de capacidade municipal⁹ e nos níveis

9 “Com o objetivo de mensurar a importância da capacidade municipal para a eficiência das prefeituras na execução dos projetos federais, elaborou-se o Indicador de Capacidade Municipal (ICM). A elaboração do ICM, por sua vez, refletiu a composição de quatro índices parciais: i) Índice de Capacidade de Planejamento (ICP); ii) Índice de Capacidade Organizacional (ICO); iii) Índice de Capacidade Financeira (ICF); e iv) Índice de Capacidade de Organização Social para Monitoramento (ICSM). As fontes de dados para a construção destes índices parciais foram: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2013 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Munic 2014/IBGE e Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (Fasfil) 2010/IBGE. Cada índice parcial teve, assim, seu valor normalizado em uma escala entre 0 e 1, em que zero indica a pior situação possível e ao valor unitário associa-se uma situação ideal. Para a obtenção dos índices parciais (ICP, ICO, ICF e ICSM), calculou-se, em cada caso, uma composição dada pela média aritmética de variáveis selecionadas. Além disso, a construção ICM envolveu dois cálculos alternativos. Na primeira opção, empregou-se a média geométrica dos índices parciais e, na segunda, uma média aritmética ponderada de acordo com os seguintes pesos: i) ICP: peso 1; ii) ICSM: peso 1; iii) ICO: peso 2; e iv) ICF: peso 6. Finalmente, estimou-se a influência do ICM sobre a implementação dos projetos de pavimentação e recapeamento, por meio de uma regressão logística (logit), na qual a avaliação do desfecho dá-se em termos da presença ou não de atrasos ou de paralisações dos projetos. Tentou-se, assim, identificar o grau de influência do ICM (conjuntamente a outras variáveis) nos casos de atrasos (superiores aos previstos) na execução das obras (segundo seu cronograma inicial), ou de paralisações, por ocasião da última

próprios de contrapartida de recursos) contribuiriam de forma positiva para a chance de execução bem-sucedida dos projetos.

Nesse sentido, contudo, emergem naturalmente duas ordens de considerações que devem ser levadas em conta para a validade geral dos resultados obtidos. Em primeiro lugar, deve-se questionar como a passagem do tempo e, conseqüentemente, a contínua produção de novos dados nas séries utilizadas (ou em outras mais a estas associadas) poderia alterar o teor geral das conclusões anteriores. Em segundo lugar, ainda no mesmo sentido, deve-se considerar também a possibilidade de mudanças nos dados de tais séries em razão de uma descontinuidade no estado geral dos condicionantes externos dos fatores municipais mencionados (em especial, do indicador de capacidade municipal).

4 OBRAS COM RECURSOS FEDERAIS: DIAGNÓSTICO RECENTE

Informações gerais mais recentes sobre o andamento das obras públicas indicam mudanças significativas (quantitativas e qualitativas) ocorridas entre 2015 e 2019 no estado de execução dos investimentos federais no Brasil¹⁰. Assim, na ausência de informações detalhadas específicas e com o intuito, ainda, de proceder a uma avaliação da trajetória evolutiva da execução municipal dos projetos federais, esta seção procura examinar o comportamento de sua eficiência à luz de sua participação no conjunto dos dispêndios de investimentos financiados com recursos federais – isto é, vis-à-vis o desempenho dos investimentos federais globalmente considerados. Desse modo, de maneira inovadora e complementar a pesquisas anteriores (Linhares et al., 2016; Linhares e Messenberg, 2020), procura-se inferir o alcance de alterações recentes (associadas à alternância do estado da cooperação federativa) sobre os condicionantes gerais e os determinantes específicos da eficiência estimada mais recentemente (2015-2019) na execução dos investimentos federais pelos municípios. Este esforço de pesquisa, portanto, avança a comparação da execução dos investimentos federais para o período recente, desenvolvendo um diálogo com os achados dos estudos anteriores.

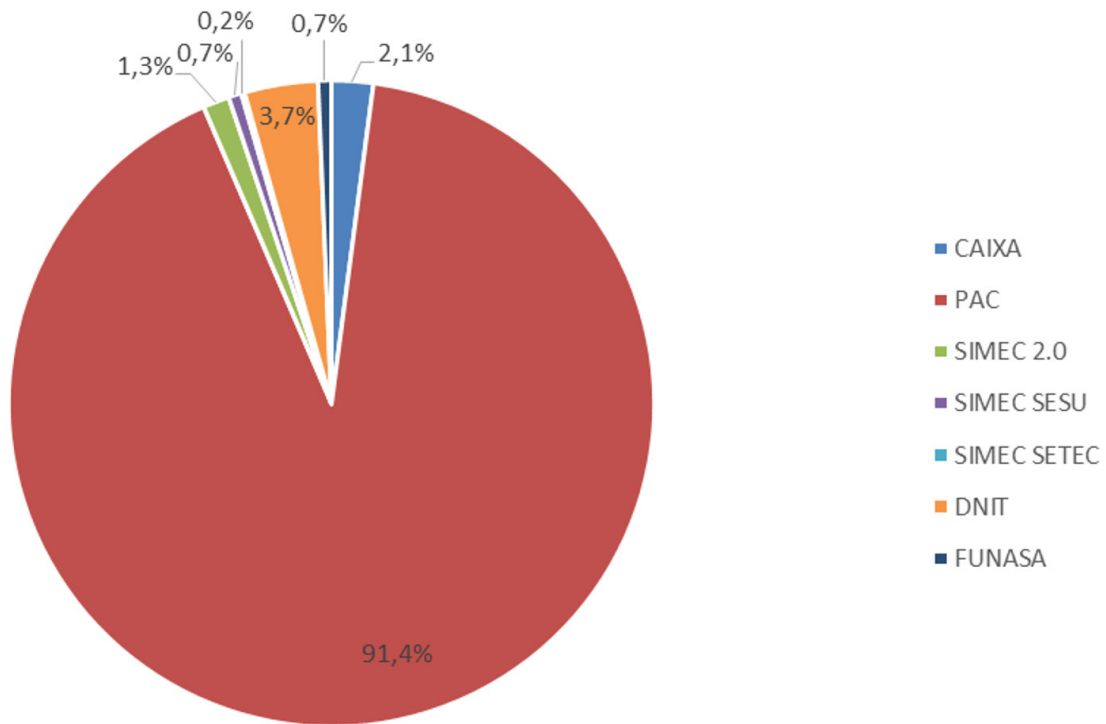
Os gráficos 4 e 5 exibem as participações relativas de valores e quantidades, respectivamente, das obras de investimentos públicos no Brasil financiadas com recursos federais, entre 2015 e 2019, segundo as diversas modalidades institucionais programáticas. Observa-se, então, que a parcela de recursos federais correspondentes às obras executadas por municípios com intermediação da CEF representa apenas 2,08% do volume total de recursos federais programados como investimentos para execução entre 2015 e 2019. No entanto, quando se tem em conta a quantidade numérica de projetos,

vistoria – conforme reportado pela CEF em novembro de 2015.” (Linhares et al. 2016).

10 Nesta seção empreende-se a análise da situação dos investimentos com recursos federais entre 2015 e 2019, a partir do levantamento das informações de mais de 38 mil contratos de obras públicas com registros espalhados em cinco bancos de dados do governo federal -- Caixa Econômica Federal (CEF), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Ministério da Educação (MEC), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e Fundação Nacional de Saúde (Funasa) --, sob auditoria do TCU. Nesse sentido, vale ressaltar aqui que uma obra pode abranger mais de um contrato, assim como um contrato pode abranger mais de uma obra. Ver mais em Brasil (2019) e Khoury (2019).

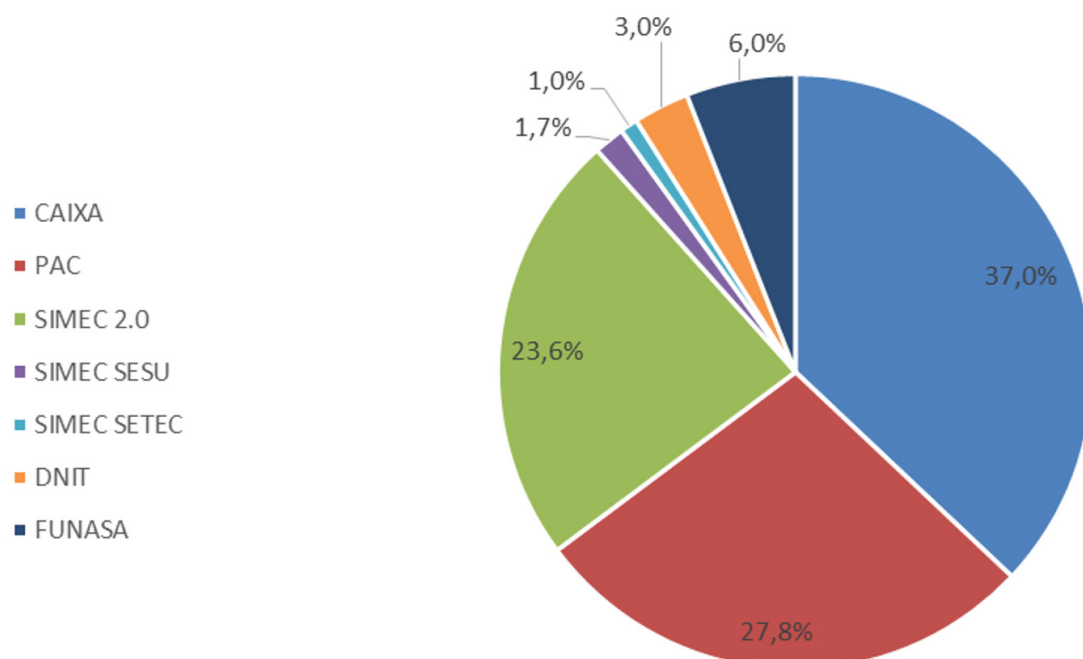
a participação relativa dos investimentos executados pelos municípios com intermediação da CEF eleva-se a 37% do total (maior concentração relativa).

GRÁFICO 4 - Investimento público: valores dos projetos financiados com recursos federais (Em % do valor total dos projetos contratados)



Fonte: Brasil (2019). Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5 - Investimento público: quantidade de projetos financiados com recursos federais (Em % da quantidade total das obras contratadas)



Fonte: Brasil (2019). Elaboração os autores.

Comparativamente, em termos de valor, o PAC foi o maior responsável por projetos de investimentos federais entre 2015 e 2019 (gráfico 4)¹¹. Sua participação relativa alcança algo como 91,44% da totalidade dos investimentos federais contratados no período. No entanto, quando se tem em conta a quantidade numérica de projetos no mesmo período, a participação relativa dos investimentos constantes do PAC reduz-se a 28% do total (gráfico 5). Nesses termos, portanto, o subconjunto dos investimentos contratados no PAC entre 2015 e 2019 apresenta uma participação relativa na totalidade dos investimentos federais (28%) inferior à registrada, no mesmo período, pelo subconjunto de programas federais executados nos municípios, a partir da intermediação da CEF (37%).¹²

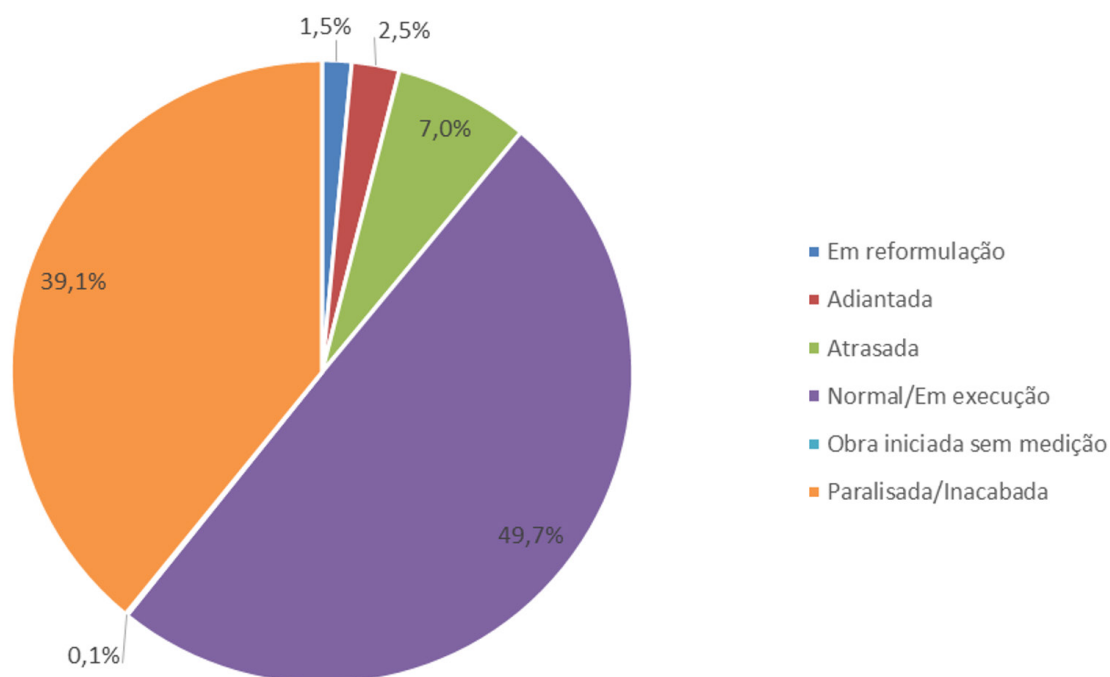
Do ponto de vista da dimensão quantitativa, ou seja, da quantidade (número) de obras públicas financiadas com recursos federais, o protagonismo do subconjunto de programas executados a partir da intermediação da CEF – protagonismo, esse, expresso pela significativa magnitude de sua participação relativa – indica um elevado grau de capilaridade na distribuição regional dos investimentos federais. Por esse motivo, a CEF constitui a principal base primária de dados referentes aos programas federais executados por municípios em pesquisas anteriores já mencionadas.

No gráfico 6, encontram-se os registros das situações relativas ao andamento dos projetos de investimentos federais contratados entre 2015 e 2019. Nota-se, então, que apenas 52,2% do total (2,5% de adiantamentos e 49,7% de normalidade) das obras programadas de investimento público federal no período desfrutam de boas situações em relação ao seu andamento. No mais, tem-se que 47,8% do total das obras de investimentos federais em andamento enfrentam problemas de execução em relação à programação original.

11 O PAC era de competência do antigo Ministério do Planejamento. Atualmente, foi descontinuado, e as execuções são descentralizadas nos ministérios. Ver Alves e Tavares (2019).

12 Com essa separação, evita-se uma eventual superposição dos dados relativos aos programas do PAC financiados pela CEF.

GRÁFICO 6 - Situação do investimento público: andamento das obras
(Em % da quantidade total das obras em andamento)



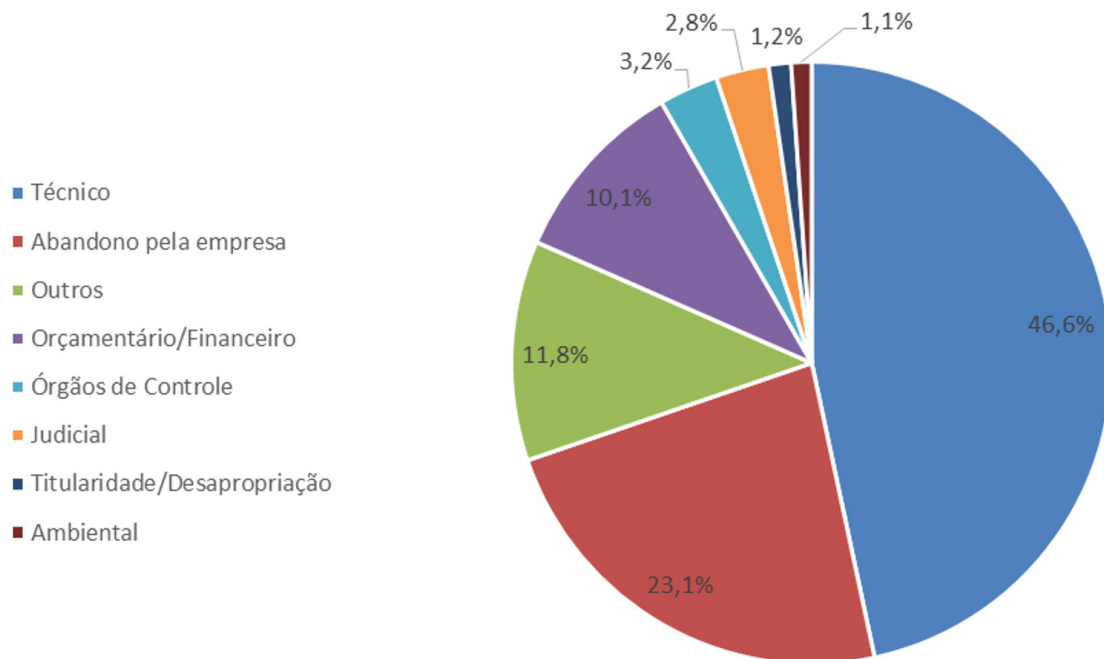
Fontes: Brasil (2019) e Khoury (2019). Elaboração dos autores.

Do ponto de vista do diagnóstico de tais situações, ou seja, dos motivos que entre 2015 e 2019 levaram ao baixo desempenho na execução das obras associadas ao investimento federal no Brasil, destacam-se as dificuldades técnicas envolvidas na organização social dos projetos, na contratação de projetos básicos, na articulação dos planos de desenvolvimento e nas discontinuidades das gestões administrativas e de recursos dos empreendimentos (Brasil, 2019; Khoury, 2019; Alves e Tavares, 2019).

Segundo registros relativos à execução das obras do PAC, dificuldades como as mencionadas acima constituem os principais motivos de entraves à execução dos projetos, respondendo por algo como 46,6% das explicações em casos de paralisações das obras (gráfico 7). Nesse sentido, cumpre destacar também o fato de que, contrariamente à percepção usualmente difundida na população, algo como apenas 10,1% do número total de obras associadas à programação de investimentos no PAC entre 2015 e 2019 encontrava-se mais recentemente paralisada em razão de rigidezes derivadas de restrições orçamentárias.

GRÁFICO 7 - Motivos de paralisação das obras com recursos federais

(Em %)



Fontes: Brasil (2019) e Khoury (2019). Elaboração dos autores.

No entanto, a tabela 1 indica que o valor contratual das obras do PAC paralisadas unicamente por motivo de restrição orçamentária (ou de ausência de financiamento) atinge 47,6% do valor contratual total das (suas) obras paralisadas. Vale dizer, a carência de recursos é responsável pela parcela de apenas 10,1% das obras paralisadas, mas os valores contratuais desta parcela atingem algo como 47,6% do total das obras paralisadas.

Portanto, tem-se aqui um indício relevante de que a restrição orçamentária possa estar atuando hoje no país de forma mais efetiva (negativa), justamente sobre o desempenho das obras de maior valor unitário.

TABELA 1 - Obras públicas paralisadas - PAC

Motivo da paralisação	Qtd.	Total (R\$ 1 Milhão)	% Qtd.	% Recursos
Técnico	1.359	25.540,58	46,6%	19,3%
Abandono pela empresa	674	5.842,71	23,1%	4,4%
Outros	344	21.678,22	11,8%	16,4%
Orçamentário/Financeiro	294	62.960,61	10,1%	47,6%
Órgãos de Controle	93	4.506,36	3,2%	3,4%
Judicial	83	6.120,61	2,8%	4,6%
Titularidade/Desapropriação	35	3.432,52	1,2%	2,6%
Ambiental	32	2.145,38	1,1%	1,6%
Total Geral	2.914	132.226,99	100,0%	100,0%

Fontes: Brasil (2019) e Khoury (2019). Elaboração dos autores.

Os pesos relativos dos valores contratuais e das quantidades das obras do PAC no conjunto da totalidade dos investimentos públicos federais permitem, numa primeira aproximação, o emprego de alguns dos registros anteriores como uma variável proxy para análise daquela totalidade. Desse modo, a tabela 2 permite que se tenha uma visão geral da dimensão dos problemas enfrentados atualmente na execução dos investimentos federais no Brasil, seja em termos de quantidades, seja em termos dos valores das obras contratadas.

Conforme a tabela 2, tem-se que: de um total de 15.025 obras paralisadas – o que representa 39,1% de um total geral de 38.412 obras públicas financiadas com recursos federais nas mais diversas situações em curso atualmente no país –, somente 1.516 obras – algo como 4% do número total de obras financiadas com recursos federais – estariam na condição de paralisia por motivo de restrição orçamentária corrente ou de financiamento. Isso significa um valor contratual de R\$ 71,004 bilhões – ou 9,8% de um valor total de R\$ 725,457 bilhões em investimentos públicos federais já contratados.

TABELA 2 - Obras públicas paralisadas

Motivo da paralisação	Qtd.	Total (R\$ 1 Milhão)	% Qtd.	% Recursos
Técnico	7.007	28.803,46	46,6%	19,3%
Abandono pela empresa	3.475	6.589, 13	23,1%	4,4%
Outros	1.774	24.447,67	11,8%	16,4%
Orçamentário/Financeiro	1.516	71.004,00	10,1%	47,6%
Órgãos de Controle	480	5.082,06	3,2%	3,4%
Judicial	428	6.902,53	2,8%	4,6%
Titularidade/Desapropriação	180	3.871 ,03	1,2%	2,6%
Ambiental	165	2.419,46	1,1%	1,6%
Total Geral	15.025	149.119,34	100,0%	100,0%

Fontes: Brasil (2019). Elaboração dos autores.

Diante desse quadro, não é difícil perceber que um eventual alívio da restrição orçamentária dos projetos em curso, com vistas à aceleração dos investimentos públicos no país, seria impotente para destravar algo como 13.510 obras paralisadas, cuja soma dos valores contratuais correntes gira em torno de R\$ 78,116 bilhões, isto é, mais de 50% do valor total das obras públicas (contratadas com financiamento de recursos federais) paralisadas.

Ainda, no âmbito das obras paralisadas, a tabela 3 exhibe as estimativas dos diversos tipos de entraves para os projetos diretamente apoiados na cooperação federativa vertical, isto é, com execução municipal de investimentos financiados por recursos federais intermediados pela CEF¹³. Nesse sentido,

13 De acordo com o banco de dados do TCU, os municípios representam algo superior a 91% dos tomadores finais dos

deve-se destacar o conservadorismo das estimativas relativas aos motivos técnicos e orçamentários das paralisações das obras, seja do ponto de vista dos valores envolvidos, seja da perspectiva do número de obras afetadas. Em ambos os casos, as obras financiadas pela CEF têm percentuais de paralisações muito superiores aos das demais categorias de investimentos federais; vale dizer: 50,8% contra a média de 22,7% das demais, em termos do valor total do investimento previsto, e 61,7% contra a média de 23,5% das demais, em termos de número total de obras.

TABELA 3 - Obras paralisadas – CEF

Motivo da paralisação	Qtd.	Total (R\$ 1 Milhão)	% Qtd.	% Recursos
Técnico	4.091	1.481,67	46,6%	19,3%
Abandono pela empresa	2.029	338,95	23,1%	4,4%
Outros	1.035	1.257,60	11,8%	16,4%
Orçamentário/Financeiro	885	3.652,49	10,1%	47,6%
Órgãos de Controle	280	261,42	3,2%	3,4%
Judicial	250	355,07	2,8%	4,6%
Titularidade/Desapropriação	105	199,13	1,2%	2,6%
Ambiental	96	124,46	1,1%	1,6%
Total Geral	8.771	7.670,80	100,0%	100,0%

Fontes: Brasil (2019). Elaboração dos autores.

Há, nesse caso, portanto, indícios relevantes também de que as restrições técnicas estejam atuando hoje de forma mais efetiva e negativa sobre o desempenho dos projetos de menor valor unitário – casos constantes dos programas administrados pela CEF.

Nesse sentido, merece especial destaque o fato de que entre os períodos 2013-2015 e 2015-2019 as obras financiadas pela CEF apresentaram um aumento percentual alarmante no número de paralisações: de 0,6% para 61,7% do total das obras em andamento (tabela 4) -- resultado devido, fundamentalmente, às quedas dos percentuais de obras em execução normal (de 31,3% para 12,4% do total em execução) e em atraso (de 60,3% para 19,3% do total em execução).

TABELA 4 - Alteração no andamento das obras: 2013-2015 e 2015-2019 – CEF

CEF - Quantidade de Obras	% Total (em execução)		
	2013-2015	2015-2019	Variação
Situação			
Adiantadas	7,8%	6,7%	-1,2%
Normais	31,3%	12,4%	-18,9%
Atrasadas	60,3%	19,3%	-41,0%
Paralisadas	0,6%	61,7%	61,1%
TOTAL (em execução)	100,0%	100,0%	

Fonte: CEF/TCU. Elaboração própria.

Na verdade o baixo desempenho executivo que levou obras públicas em situações de normalidade, adiantamento e em atraso no período 2013-2015 a migrarem para uma situação de virtual paralisação no período 2015-2019 indica a ocorrência de uma quebra estrutural no padrão de cooperação e coordenação federativa dos investimentos no Brasil. Vale dizer, os dados apontam para um abalo geral ocorrido no padrão da coordenação federativa dos investimentos públicos com reflexos negativos alarmantes sobre seu desempenho executivo.

Nota-se, ainda, nesse mesmo sentido, a sintonia das inferências acima com os resultados de exercícios econométricos apresentados em estudos anteriores, nos quais a capacidade municipal (CM) é apontada como o principal determinante da eficiência dos investimentos federais realizados por municípios – com o apoio de recursos intermediados pela CEF (Linhares e Messenberg, 2020). Mais precisamente, em termos da modelagem econométrica, o índice de capacidade municipal (ICM) responde isoladamente pela variação percentual de algo como 603% em decorrência de sua razão de chances (odds ratio) quanto ao sucesso na execução municipal das obras públicas.¹⁴

A expressiva incidência de razões técnicas como causa da paralisação das obras realizadas por municípios corrobora a importância das características municipais, como o ICM, para o adequado alcance da cooperação federativa entre prefeituras e governo federal. Flutuações no estado dessa cooperação impactam o nível de coordenação prevalecente entre os entes federados e, conseqüentemente, a adequação das características municipais para o alcance de resultados bem-sucedidos com a execução local dos investimentos federais.

¹⁴ Ver Linhares e Messenberg (2020). O cálculo acima é feito com base no modelo logit para eficiência constante da tabela 3 (teste de hipótese h-2) do referido texto. Nesse caso, a variável dependente é a chance de execução eficiente dos projetos, explicada pelas variáveis independentes (além da constante): ICM (índice de capacidade municipal); Contrapartida (percentual de contrapartida do município no investimento total); INN (índice de necessidades municipais); Dinam. Municipal (dinamismo do crescimento municipal demográfico); “Prefeito Reeleito” (prefeito em segundo mandato); e Em. Parlamentar (ocorrência de emenda parlamentar). Assim, esse cálculo significa que, para uma elevação de uma unidade no ICM, pode-se esperar um aumento 6,03 vezes maior nas chances de conclusão da obra.

5 CONCLUSÕES

Argumentos teóricos diversos sustentam que Estados organizados na forma federativa são relativamente mais capazes que aqueles organizados na forma unitária para o provimento de resultados econômicos e sociais positivos (Weingast, 1995; Keman, 2000). Não obstante, a inferência empírica revela que a distinção entre as formas unitária e federativa do Estado se dissolve em um contínuo de casos cujas especificidades comprometem qualquer tipo de comparação abstrata apoiada no critério daquela pura distinção formal. Nesse sentido, é ainda mais revelador o fato de que as vantagens (em tese) usualmente atribuídas à opção federativa constituam, na verdade, variáveis dependentes de aspectos institucionais concretos, decisivos na determinação dos graus de cooperação e coordenação prevalentes entre entes federados autônomos.

No caso brasileiro, analisado ao longo deste texto, constata-se que o grau de cooperação entre o governo federal e os municípios é determinante para o exercício da coordenação dos entes federados na busca da implementação bem-sucedida de políticas públicas do ponto de vista de seus resultados econômicos e sociais.

Os traços distintivos do arranjo federativo brasileiro formatado pela CF/1988 envolvem a descentralização, a simetria e a característica cooperativa¹⁵ dos entes federados. A combinação destes elementos torna o federalismo brasileiro único, numa perspectiva comparada internacional, e a compreensão de sua dinâmica especialmente desafiadora no que diz respeito às considerações sobre a obtenção de um grau satisfatório de coordenação das ações de políticas públicas de seus entes constituintes.

Diante desse quadro, reconhece-se que o melhor aproveitamento do arranjo federativo brasileiro irá depender do estabelecimento de acordos entre seus entes de forma a definir efetivamente em que medida (o que, como, quando e quanto) cada um destes estaria envolvido na execução de determinadas políticas públicas.

Historicamente, entre os arranjos institucionais conducentes à maior coordenação federativa no caso brasileiro, merece destaque aquele regido nos termos da Lei nº 11.107/2005 (ou Lei dos Consórcios Públicos), fornecedor de um marco legal para a promoção de acordos críveis de cooperação entre os entes federados (North, 1993), especialmente no caso da cooperação intermunicipal. Do ponto de vista empírico, percebe-se que sua utilização flutua no tempo entre as diversas áreas de políticas públicas, mas constata-se também que essa utilização apresenta tendência crescente como instrumento de coordenação do executivo em todas as áreas de políticas públicas.

Do ponto de vista analítico, evidências de natureza semelhante implicam a necessidade absoluta de considerações sobre as particularidades das políticas públicas (além de suas regras de regência geral) na busca da efetividade da coordenação das ações dos entes federados. Tais particularidades, por sua

15 Ver nota de rodapé 4

vez, envolvem toda a sorte de regramentos constitucionais e infraconstitucionais, com a atuação de comunidades epistêmicas¹⁶ e a participação de diversos atores governamentais (além de outros não governamentais) de acordo com o caso.

Desse modo, na formatação das ações cooperativas dos entes federados que visa ao estabelecimento da coordenação central coexistem sistemas de políticas públicas e vários outros normativos, associados, ainda, a padrões bem distintos de funcionamento e de alcance de resultados dependentes de cada caso particular considerado.

Portanto, é no âmbito de cada área de política pública particular que deve ser compreendida a formatação dos mecanismos de coordenação central no país. Historicamente, no caso brasileiro, essa formatação intensificou-se ao longo das décadas de 1990 e 2000, levando a uma ampliação da incumbência dos entes subnacionais na provisão geral dos serviços públicos. Ao longo do referido período, a coordenação federativa desenvolveu-se no Brasil como resultado de acordos específicos, determinantes da forma e da intensidade participativas de cada ente da federação, seja no desenho, seja na implementação das políticas públicas particulares.

Do ponto de vista da avaliação empírica dos resultados de tais políticas, o trabalho concentrou-se naquelas voltadas à promoção da infraestrutura urbana, focalizando, em particular, a execução pelos municípios das obras de pavimentação e recapeamento financiadas com transferências voluntárias de recursos federais por meio da CEF.

Os resultados da execução das obras foram então inicialmente avaliados nas perspectivas da equidade regional e do alcance da eficiência econômica. No primeiro caso, dados entre 2013 e 2015 (CEF, 2013-2015) mostraram que, de modo geral, os municípios com menores restrições de financiamento são aqueles que, paradoxalmente, acabam por se beneficiar mais também com as maiores magnitudes dos valores dos projetos de investimentos. A esse respeito, ainda, observou-se o indício de um efeito redistributivo positivo, derivado da operação do sistema político (por meio das emendas parlamentares), atuante no sentido de uma (re)alocação municipal mais equitativa dos recursos orçamentários envolvidos nas transferências (Linhares et al., 2016).

No caso relacionado à eficiência executiva dos projetos, as séries de dados disponíveis referentes ao mesmo período (2013-2015) revelam um percentual razoável de obras atrasadas e outro desprezível de obras paralisadas. Em tal caso, a análise econométrica das séries revelou também que, na ausência de alterações no estado da coordenação federativa entre governo central e municípios, as características destes últimos – em especial, aquelas refletidas nas escalas do ICM – contribuem de forma positiva e decisiva para a maior chance de uma execução bem-sucedida dos projetos.

Posto isso, a possibilidade de alterações no estado da coordenação federativa e a geração contínua de informações pertinentes de todos os tipos demandam uma avaliação da evolução do estado da execução municipal dos referidos projetos. Assim, com o intuito de proceder a esta

16 Ver nota de rodapé 6.

avaliação, a seção 4 é dedicada à resposta da pergunta original de pesquisa colocada na introdução: se o grau alcançado de coordenação federativa foi capaz de manter o padrão de eficiência na execução local dos investimentos federais, dados os níveis prevaletentes de governança federativa no Brasil e a priorização conferida pelos municípios à destinação das transferências de recursos da União.

Assim, na seção 4, procurou-se inferir a eficiência econômica de tais projetos no período 2015-2019 à luz de sua participação no conjunto dos dispêndios de investimentos financiados com recursos federais – isto é, vis-à-vis o desempenho observado mais recentemente dos investimentos federais considerados como um todo (Brasil, 2019; Khoury, 2019). Nesse sentido, buscou-se dimensionar o alcance de alterações recentes – associadas às flutuações no estado da cooperação federativa – sobre os condicionantes gerais e os determinantes específicos da eficiência estimada (entre 2015 e 2019) na execução dos investimentos federais pelos municípios.

Nessa busca, constata-se, inicialmente, que a parcela de recursos federais correspondentes às obras executadas por municípios com intermediação da CEF corresponde a apenas 2,08% do volume total de recursos federais programados como investimentos entre 2015 e 2019. Em segundo lugar, nota-se que a escala dessa dimensão muda significativamente quando se tem em conta a quantidade numérica de projetos no período. Isto é, em termos do número de obras, a participação relativa dos investimentos executados pelos municípios com intermediação da CEF eleva-se para algo como 37% do total entre 2015 e 2019.

Do anterior resulta, portanto, a evidência de um protagonismo quantitativo do subconjunto de programas executados com a intermediação de recursos pela CEF, no âmbito do conjunto total de investimentos públicos federais. Tal protagonismo, por sua vez, indica a presença de um elevado grau de capilaridade na distribuição regional dos investimentos federais executados por municípios.¹⁷

No que diz respeito ao estado do andamento dos projetos de investimentos federais, observa-se que somente 52,2% do total das obras contratadas entre 2015 e 2019 desfrutaram recentemente de boas situações (com 2,5% desse total de adiantamentos e outros 49,7% de normalidade). No mais, tem-se que 47,8% do total das obras em andamento enfrentam problemas de execução em relação à programação original estabelecida.

No mesmo sentido, ainda, constata-se o registro de percentuais de paralisações das obras financiadas pela CEF muito superiores aos das demais categorias de investimentos federais, seja do ponto de vista dos valores envolvidos, seja da perspectiva do número de obras afetadas; vale dizer: 50,8% contra a média de 22,7% das demais, em termos do valor total do investimento previsto, e 61,7% contra a média de 23,5% das demais, em termos do número total de obras. Ademais, constata-se que, entre 2013-2015 e 2015-2019, houve um aumento percentual alarmante no número de paralisações de obras em andamento financiadas pela CEF: de 0,6% para 61,7% do total das obras em andamento.

17 Ver nota de rodapé 13.

Finalmente, do ponto de vista do diagnóstico de tais situações, ou seja, dos motivos que entre 2015 e 2019 levaram ao baixo desempenho na execução das obras associadas ao investimento federal no Brasil, destacam-se as dificuldades técnicas envolvidas em diversos aspectos: organização social dos projetos, contratação de projetos básicos, articulação dos planos de desenvolvimento e descontinuidades das gestões administrativas e de recursos dos empreendimentos (Brasil, 2019; Khoury, 2019; Alves e Tavares, 2019).

Assim, no caso brasileiro, com base no registro das obras contratadas no âmbito do PAC, estima-se que os investimentos públicos financiados com recursos federais e interrompidos unicamente por motivo de restrição orçamentária (ou de ausência de financiamento) sejam responsáveis, mais recentemente, por algo como 47,6% do total das paralisações registradas, em termos dos valores contratados, e por algo como apenas 10,1% desse total, em termos do número de obras.

Portanto, de forma geral, e independentemente da categoria do investimento público federal, tem-se aqui indícios relevantes de que a restrição orçamentária esteja atuando de forma mais efetiva (negativa) hoje no Brasil, justamente sobre o desempenho das obras de maior valor unitário. Por outro lado, paralelamente, há aqui indícios relevantes, também, de que as restrições técnicas estejam atuando hoje de forma mais efetiva e negativa sobre o desempenho dos projetos de menor valor unitário (casos constantes dos programas administrados pela CEF).

Nesse sentido, do ponto de vista da coordenação federativa e, particularmente, do papel que nesta última deveria ser desempenhado pela União, observa-se a existência de uma dupla necessidade. Em primeiro lugar, a regularização do financiamento das obras iniciadas é premente para a continuidade temporal da execução dos projetos. Na ausência da União aqui, sem a substituição de sua atuação por ações equivalentes de outros entes federados, seriam enfraquecidas as relações federativas, elevando de forma significativa os níveis de dificuldades para a obtenção geral de resultados bem-sucedidos.

Em segundo lugar – e de forma complementar à sua requerida atuação no caso anterior –, a União deveria empreender, crescentemente, ações efetivas com vistas ao alcance de uma coordenação vertical efetiva na execução dos projetos financiados por meio dos recursos federais. Ao contrário disso, no entanto – com as notáveis exceções do apoio técnico-administrativo prestado pela CEF na execução dos projetos e de seu financiamento a partir de uma taxa mínima de administração prevista nos contratos de repasse –, não se observa a mobilização do aparato político-institucional criado nos últimos trinta anos para robustecer de forma crescente a governança central dos investimentos de infraestrutura no país.

No caso brasileiro, exemplos de mecanismos conducentes a essa governança podem ser encontrados, seja no plano da cooperação horizontal – como nos casos dos consórcios públicos e das instâncias de pactuação federativa –, seja no plano cooperativo vertical – como nos casos do monitoramento das ações dos governos subnacionais e do estabelecimento de estratégias de apoio técnico-operacional. Conforme aponta a literatura acadêmica recente (Bouckaert, Peters e Verhoest

2010; Cejudo e Michel, 2017; Peters, 2018), o fortalecimento da governança (e, conseqüentemente, da coordenação) governamental é capaz de promover melhorias substantivas nos resultados observados. Estes são instrumentos de políticas públicas presentes no arranjo federativo brasileiro, mas que permanecem sem mobilização suficiente para ampliar de forma crescente a capacidade institucional de seus entes constitutivos subnacionais na execução dos projetos de infraestrutura com recursos federais no país.

REFERÊNCIAS

ALVES, F.; TAVARES, F. Matéria especial: Brasil inacabado. *Jornal o tempo*, Belo Horizonte, 22 jul. 2019.

ANDERSON, L.; ERK, J. The paradox of federalism: does self-rule accommodate or exacerbate ethnic divisions? *Regional & Federal Studies*, v. 19, n. 2, p. 191-202, 2009.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996. Disponível em: <<https://bit.ly/3yo3FO8>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3GDIsCG>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3m0mcuy>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

_____. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio De Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 145-71.

AXELROD, R.; KEOHANE, R. O. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. *World Politics*, v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985. Disponível em <<https://bit.ly/3lZMvkM>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

BARDHAN, P. Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, v. 16, n. 4, p. 185-205, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/3lOK926>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

BOVAIRD, T.; LOEFFLER, E. Public management and governance. 3rd ed. New York: Routledge, 2016.

BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. The coordination of public sector. London: Palgrave Macmillan, 2010. BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Auditoria operacional sobre obras paralisadas. Brasília: Secom; SeinfraUrbana, 2019.

CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Projetos municipais, 2013-2015. Brasília: CEF,

CEJUDO, G. M.; MICHEL, C. L. Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. *Policy Sci*, n. 50, p. 745-767, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3libFus>>.

CHERUBINI, M.; TREVAS, V. Consórcios públicos e as agendas do estado brasileiro. São Paulo: Ed. FPA, 2013.

ELAZAR, D. J. Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements. Essex: Longman Group, 1991.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 46-85, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3dMKWII>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

GREVE, M. S. Against cooperative federalism. *Mississippi Law Journal Winter*, v. 70, p. 557- 606, 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3oRg368>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992. Disponível em: <<https://bit.ly/3E3nbkM>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

KEMAN, H. Federalism and policy performance: a conceptual and empirical inquiry. In: WACHENDORFER-SCHMIDT, Ute. (Ed.). *Federalism and political performance*. London: Routledge, 2000. p. 196.

KHOURY, N. Fiscalizações na área de infraestrutura: obras paralisadas e investimentos não concretizados. Brasília: TCU, set. 2019.

LINHARES, P. de T. F. S. *Federalismo sul-americano*. Rio de Janeiro, Ipea, 2014.

LINHARES, P. de T. F. S. et al. Cooperação vertical em investimentos federais realizados por municípios. 2016. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 9, p. 57-66, 2016.

LINHARES, P.; MESSENERG, R.; FERREIRA, A. P. Transformações na Federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12, p. 67-74, jul-dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3rVWZ8C>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

LINHARES, P. T.; MESSENERG, R. P. Desenvolvimento e cooperação federativa no Brasil: aspectos institucionais, eficiência econômica e equidade distributiva. In: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020. p. 237-258.

MACHADO, J. A. Padrões de indução de políticas sociais por meio de transferências intergovernamentais condicionadas. Teoria & Sociedade, v. 19, n. 22.1, p. 191-218, 2014.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3ESjOh6>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Elections and representation. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. (Org.). Democracy, accountability, and representation. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 29-54.

MINIUCI, G. A organização mundial do comércio e as comunidades epistêmicas. Univ. Rel. Int., Brasília, v. 9, n. 2, p. 55-90, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3pPvnPP>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

MÜLLER, A. Federalismo fiscal em um país federativo e conflituoso: o caso argentino. In: LINHARES, P. de T. F. S. Federalismo sul-americano. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 153-210. Disponível em: <<https://bit.ly/3pOQxxz>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

NORTH, C. D. Institutions and credible commitment. Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE), v. 149, n. 1, p. 11-23, Mar. 1993.

PETERS, B. G. The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3Gw0Pt8>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

RIBEIRO, J. M.; MOREIRA, M. R. A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. *Saúde em Debate*, v. 40, n. especial, p. 14-24, dez. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3s2EXSg>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

SCHARPF, F. W. The joint-decision trap: lessons from german federalism and european integration. *Public Administration*, v. 66, p. 239-278, 1988.

SOARES, S. A.; VITELLI, M. G. Comunidades epistêmicas e de prática em defesa na Argentina e no Brasil: entre a organicidade e a plasticidade. *Rev. Carta Inter.*, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 99-123, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/33rUUHl>>. Acesso em> 13 dez. 2021.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*. n. 24, jun. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3s2FR12>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

STEPAN, A. Federalism and democracy: beyond the U. S. model. *Journal of Democracy*, v. 10, n. 4, p. 19-34, 1999.

TILLIN, L. *Indian federalism*. London: Oxford University Press, 2019.

TSEBELIS, G. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

WATTS, R. L. The contemporary relevance of the federal idea. *African Journal of Federal Studies*, v. 1, n. 1, p. 2-18, 2000.

WEINGAST, B. R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 11, n. 1, p. 1-31, 1995.

ZUBER, C. I. Understanding the multinational game: toward a theory of asymmetrical federalism. *Comparative Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 546-571, May 2011.