



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

CARLOS HENRIQUE BREDARIOL BATISTA

POLÍTICAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: Estrutura administrativa, atores e participação social nas demandas públicas locais.

MARINGÁ

2021

CARLOS HENRIQUE BREDARIOL BATISTA

POLÍTICAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: Estrutura administrativa, atores e participação social nas demandas públicas locais.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito para a obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Instituições, políticas públicas e participação.

Orientadora: Prof.^a Dra. Celene Tonella.

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

B333p

Batista, Carlos Henrique Bredariol

Políticas públicas em municípios de pequeno porte : estrutura administrativa, atores e participação social nas demandas públicas locais / Carlos Henrique Bredariol Batista. -- Maringá, PR, 2021.

223 f.: il. color., tabs.

Orientadora: Profa. Dra. Celene Tonella.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2021.

1. Federalismo - Brasil. 2. Municípios de pequeno porte. 3. Políticas públicas. 4. Autonomia municipal. 5. Relações intergovernamentais. I. Tonella, Celene, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDD 23.ed. 352.14

CARLOS HENRIQUE BREDARIOL BATISTA

POLÍTICAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: Estrutura administrativa, atores e participação social nas demandas públicas locais.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA



Prof.^a Dr.^a Celene Tonella
Universidade Estadual de Maringá (Presidente)



Prof. Dr. Edêr Rodrigo Gimenes
Universidade Estadual de Maringá - UEM



Prof. Dr. William Antonio Borges
Universidade Estadual de Maringá - UEM



Prof. Dr. Everton Henrique Faria
Universidade Estadual do Paraná - UNESPAR

Aprovada em 27 de julho de 2021

Realizada por videoconferência conforme Resolução nº 026/2020 – PGC

AGRADECIMENTOS

Existem pessoas que não medem esforços para fazer a diferença em nossas vidas, de oferecer o melhor que possuem para deixar registrado sua presença em nossa história e, sobretudo, em nossos corações. A gratidão faz parte da experiência que é ser humano e não poderia deixar de se fazer presente nas linhas desse trabalho.

Em primeiro lugar, elevo meus votos de estima e agradecimento ao Programa de Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá por me acolher em seu rol de discentes, me apresentando uma ótica sobre a pesquisa em ciências sociais que, reconhecidamente, mudou minha percepção da sociedade que convivo. Aproveito a oportunidade para reconhecer o valoroso trabalho de todos os professores e, em especial, dos servidores *Junior* e *Maria*, que compõem a equipe da Secretaria deste valoroso programa, sendo exemplos de solicitude e dedicação a todos os discentes.

Aproveito a oportunidade para reconhecer todo o auxílio, companheirismo e parceria que as discentes *Alessandra Guimarães dos Santos Medina*, *Aline Cristina Pereira Alves* e *Carolina Martins de Carvalho* dispuseram ao longo desse trajeto do mestrado comigo, sempre me lembrando dos compromissos, dos trabalhos, dos horários de aulas, e acima de tudo, compartilhando seus desafios, receios e esperanças com relação às nossas pesquisas.

Demonstro minha gratidão com relação ao papel salutar de minha família em todo esse itinerário de dois anos e meio, precipuamente com sua paciência em razão de minhas ausências do convívio familiar. Enalteço o papel de meu pai *Paulo* que mesmo com todas as suas dificuldades de locomoção e da idade sobe em telhados para trazer nosso sustento, e de minha mãe *Sônia*, que se reinventa a cada dia em suas múltiplas funções maternas, no trabalho, em casa e em meu coração. Seus atos de amor e dedicação incondicional são minha inspiração diária!

Ao amigo e irmão *Tiago Mathias da Silva*, que no início de 2020, me fez prometer não desistir de persistir na conclusão do trabalho. Seu ombro amigo e confidente foi minha luz em meio à todas as tribulações no trabalho da Câmara Municipal e no decorrer da pesquisa. Sem você ter acreditado em mim antes, eu não poderia acreditar em mim mesmo. Gratidão!

Dedico esse trabalho também à *Janayne Luane de Andrade*, a assistente social que amo compartilhar a vida e sonhos para construir uma sociedade mais digna e justa a todos. Você é minha fortaleza e alguém que foi indispensável na conclusão dessa pesquisa. Somente tu sabes meus esforços diários e todos os desafios que convivi para concretizar esse trabalho.

Em meados de 2018 alguém acreditou, inclusive mais do autor desse trabalho, que a presente pesquisa pudesse ser útil à sociedade contemporânea. Em virtude disso, agradeço a orientadora *Celene Tonella* por ser minha companheira nessa aventura que foi mergulhar no domínio das pequenas municipalidades. Obrigado por me apresentar o universo das ciências sociais, pela paciência, pelas risadas, pelas recomendações e por acreditar em meu potencial.

Oportunamente, enalteço a todos aqueles que ofereceram um pouco de sua história, de suas vivências, de sua vida como gestores públicos, prefeitos e conselheiros dos Municípios de Doutor Camargo, Itambé, Floresta, Ivatuba, São Jorge do Ivaí e Ourizona. Lembrarei eternamente dos olhares de alguns, das falas de outros e da esperança de todos em construir uma sociedade digna para a população de seus Municípios!

A todos que cruzaram minha trajetória nesse período, meu muito obrigado!

Carlos Henrique Bredariol Batista

BATISTA, Carlos Henrique Bredariol. **POLÍTICAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE:** Estrutura administrativa, atores e participação social nas demandas públicas locais. 223 f. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2021.

RESUMO

As municipalidades brasileiras possuem uma vocação de destaque no desenho institucional brasileiro, sobretudo após serem elevadas à categoria de entes federados na Constituição Federal de 1.988. São as representantes diretas do Poder Público mais próximas à população, o que por si só, lhes garante a presunção de que seus gestores estão mais atentos às demandas locais. Por diversas vezes, a ótica das investigações do contexto municipal eleva seus esforços somente para o desenvolvimento de pesquisas no âmbito de grandes metrópoles, cidades com elevada estrutura gerencial, um repertório incontável de servidores altamente capacitados e, ainda, com um leque de oportunidades de arrecadações tributárias, o que se distancia, (e muito) dos Municípios de pequeno porte. A pesquisa se empenha em focalizar sua atenção e métodos de investigação em um campo de pesquisa constituído por seis Municípios paranaenses na região metropolitana de Maringá, todos com menos de 10.000 habitantes: Ourizona, Itambé, Doutor Camargo, São Jorge do Ivaí, Ivatuba e Floresta. Define como ambiente de análise nestas localidades cinco políticas setoriais (educação, assistência social, saúde, cultura e esporte), áreas com influências diversas de regulação federal e estadual, oportunizando verificar o nível de iniciativa dos gestores locais ou, ainda, a grau de indução exercida pela União e Estado nestas políticas. O presente trabalho conta com uma estrutura de cinco capítulos dedicados a oportunizar ao leitor conhecer a dinâmica de aspectos específicos das políticas públicas e participação social dos Municípios de pequeno porte enunciados anteriormente, através de uma discussão contemporânea e responsável sobre aspectos do federalismo brasileiro e a autonomia municipal no contexto nacional. Identifica e enumera as dificuldades institucionais, os desafios existentes e também as oportunidades de iniciativas destes governos no provimento das políticas públicas desenvolvidas diariamente. A abordagem metodológica qualitativa empregada proporcionou a obtenção de resultados diversos daqueles rotineiramente produzidos através de pesquisas que se dedicaram a elaborar suas análises considerando informações contidas em extensos bancos de dados. Esses repositórios de informações foram empregados na arquitetura de uma análise qualitativa que providenciou a realização de entrevistas semiestruturadas com os agentes políticos e gestores de secretarias das prefeituras em questão, assim como os conselheiros das políticas públicas elegidas para a pesquisa. As 29 entrevistas efetuadas produziram uma coletânea de resultados que permitiram conhecer de forma mais empírica, o repertório de atores, fatores e das dimensões participativas do universo das estruturas administrativas dos pequenos Municípios, proporcionando um desfecho que viabiliza a obtenção de informações de como se processam e se estruturam as demandas de caráter comunitário dos governos locais. Os prefeitos, secretários, diretores de pastas municipais e conselheiros ofertaram suas experiências, vivências e anseios, construindo uma pesquisa que fornece valiosas contribuições para compreensão do papel do pequeno Município no cenário brasileiro, além de incrementar as discussões sobre a autonomia destes entes federados e sua respectiva importância na conjuntura contemporânea.

Palavras chave: Federalismo. Municípios. Pequeno Porte. Políticas Públicas. Participação Social.

BATISTA, Carlos Henrique Bredariol. **PUBLIC POLICIES IN SMALL MUNICIPALITIES:** Administrative structure, actors and social participation in local public demands. 223 p. Master's Dissertation in Social Sciences. State University of Maringá. Maringá, 2021.

ABSTRACT

Brazilian municipalities have an outstanding vocation in the Brazilian institutional design, especially after being elevated to the category of federated entities in the 1988 Federal Constitution. They are the direct representatives of the Public Power closest to the population, which in itself guarantees them the presumption that their managers are more attentive to local demands. Several times, the perspective of investigations of the municipal context increases its efforts only for the development of researches in the scope of large metropolises, cities with a high management structure, an uncountable repertoire of highly trained servers, and also with a range of fundraising opportunities tax, which distances itself (and a lot) from small municipalities. The research strives to focus its attention and investigation methods in a research field constituted by six Municipalities of Paraná in the metropolitan region of Maringá, all with less than 10,000 inhabitants: Ourizona, Itambé, Doutor Camargo, São Jorge do Ivaí, Ivatuba and Floresta. It defines as an analysis environment in these locations five sectoral policies (education, social assistance, health, culture and sport), areas with different influences from federal and state regulation, providing opportunities to verify the level of initiative of local managers or even the degree of induction exercised by the Union and State in these policies. The present work has a structure of five chapters dedicated to providing the reader with the opportunity to know the dynamics of specific aspects of public policies and social participation of small municipalities mentioned above, through a contemporary and responsible discussion on aspects of Brazilian federalism and autonomy in the national context. It identifies and enumerates institutional difficulties, existing challenges and also opportunities for initiatives by these governments in providing public policies developed daily. The qualitative methodological approach used provided different results from those routinely produced through surveys that were dedicated to preparing their analyzes considering information contained in extensive databases. These information repositories were used in the architecture of a qualitative analysis that provided for the realization of semi-structured interviews with political agents and secretariat managers of the municipalities in question, as well as public policy advisers elected for the research. The 29 interviews carried out produced a collection of results that allowed to know in a more empirical way, the repertoire of actors, factors and participatory dimensions of the universe of administrative structures of small municipalities, providing an outcome that makes it possible to obtain information on how they are processed and community character demands of local governments are structured. Mayors, secretaries, directors of municipal folders and councilors offered their experiences, experiences and concerns, building a survey that provides valuable contributions to understanding the role of the small municipality in the Brazilian scenario, in addition to increasing discussions on the autonomy of these federated entities and their respective importance in the contemporary situation.

Keywords: Federalism. Counties. Small Size. Public policy. Social Participation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Roteiro de perguntas sobre políticas públicas.....	92
Quadro 2 - Perfil dos entrevistados	94
Quadro 3 - Fatores de influência na formação de agenda nos Municípios de pequeno porte	117
Quadro 4 - Atores da agenda de políticas públicas nos pequenos Municípios	126
Quadro 5 - Repertório de agentes influentes na agenda de políticas públicas	127
Quadro 6 - Lista de consórcios e associações existentes no âmbito dos Municípios estudados	159
Quadro 7 - Canais de participação social nos pequenos Municípios	185

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução participação % de Municípios pequenos na população brasileira.....	81
Gráfico 2 - Evolução das despesas com Saúde nos Municípios estudados	142
Gráfico 3 - Evolução das despesas com Assistência Social nos Municípios estudados.....	143
Gráfico 4 - Evolução das despesas com Educação nos Municípios estudados	145
Gráfico 5 - Evolução das despesas com Cultura nos Municípios estudados.....	146
Gráfico 6 - Evolução das despesas com Esporte nos Municípios estudados.....	146
Gráfico 7 - Desafios nas políticas públicas para os pequenos Municípios.....	164

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução n° de Municípios no Brasil entre 1950 - 2010.....	80
Tabela 2 - Evolução n° de pequenos Municípios no Brasil entre 1950 - 2010.....	80
Tabela 3 - Evolução n° pequenos Municípios no Paraná entre 1950 - 2010	83
Tabela 4 - Panorama dos Municípios objeto da pesquisa.....	86
Tabela 5 - Índice de empregos formais e proporção de servidores municipais – Municípios de pequeno porte	109
Tabela 6 - Índice de empregos formais e proporção de servidores municipais – Municípios de maior porte.....	110
Tabela 7 - Evolução da receita tributária municipal – 2009 a 2019	120
Tabela 8 - Histórico de repasse do FPM Federal e FPM Estadual	120
Tabela 9 - Grau de dependência médio dos Municípios - Escala de 0 a 10	150
Tabela 10 - IFDM de Saúde – Edição 2018 (ano base 2016).....	156
Tabela 11 - IFDM de Educação– Edição 2018 (ano base 2016)	157
Tabela 12 - Evolução dos gastos em áreas de atuação – Doutor Camargo	221
Tabela 13 - Evolução dos gastos em áreas de atuação – Floresta	221
Tabela 14 - Evolução dos gastos em áreas de atuação – Itambé	222
Tabela 15 - Evolução dos gastos em áreas de atuação – Ivatuba	222
Tabela 16 - Evolução dos gastos em áreas de atuação – Ourizona	223
Tabela 17 - Evolução dos gastos em áreas de atuação – São Jorge do Ivaí	223

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMUSEP	Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuição sobre a Intervenção no Domínio Econômico
CIMEIV	Consórcio público intermunicipal para o desenvolvimento sustentável da região do vale médio Ivaí do Estado do Paraná
CISPAR	Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná
COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
EVM	Estudo de Viabilidade Municipal
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPI	Imposto sobre a Produção Industrial
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISPER	Sistema Público de Emprego e Renda
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão Inter Vivos
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
PAR	Plano de Ações Articuladas
PECs	Propostas de Emendas Constitucionais

PPA	Plano Plurianual
RIGs	Relações Intergovernamentais
RMM	Região Metropolitana de Maringá
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
TCE-PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 CONTEXTUALIZANDO O FEDERALISMO BRASILEIRO	21
1.1 Descentralização em foco: a perspectiva constitucional de 1.988	21
1.2 O processo de recentralização federativa brasileira da década de 90	29
1.3 Relações intergovernamentais em evidência	39
2 O UNIVERSO DOS GOVERNOS LOCAIS	48
2.1 O Município como entidade de destaque na federação brasileira.....	48
2.2 Um exame do dilema da autonomia municipal.....	55
2.3 A interessante dinâmica dos pequenos Municípios	63
3 OS PEQUENOS MUNICÍPIOS COMO OBJETO DE PESQUISA	70
3.1 Dilemas que oportunizam focalizar os pequenos Municípios como objeto de pesquisa	70
3.2 Refinando o recorte de Municípios: os pequenos Municípios do Paraná.....	79
3.3 Caminhos metodológicos adotados na pesquisa	87
3.4 Os desafios da pesquisa e o contexto pandêmico	98
4 CONHECENDO A DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE	106
4.1 O que seria política pública para os atores entrevistados?.....	106
4.2 Quais são as etapas para concretização das políticas públicas?.....	111
4.3 Como se define qual tema ou problema deverá ter atenção do Poder Público para ser transformado em políticas públicas?.....	115
4.4 A ideologia partidária ou alianças políticas de alguma forma já refletiram em alguma política pública desenvolvida pelo governo local?	130
4.5 O alinhamento político com o governo federal/estadual ou parlamentares destas instâncias, influencia nas políticas públicas desenvolvidas?	135
4.6 O pequeno porte deste Município influencia no atendimento da população com políticas públicas?	150
4.7 A estruturação dos consórcios municipais ou eventuais associação dos Municípios vizinhos influenciam de alguma forma nas políticas públicas?.....	158
4.8 Quais são os maiores desafios para as políticas públicas em um Município de pequeno porte?	163
5 COMO SE EXPRESSA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE: CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS OU PAPO DE BOTEÇO?	169

5.1 Uma fotografia da realidade dos conselhos de políticas públicas no pequeno Município	169
5.2 Todo mundo conhece todo mundo, inclusive o prefeito: a participação social em Municípios pequenos	182
CONCLUSÃO.....	199
REFERÊNCIAS	206
ANEXO I - TERMO DE CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE ENTREVISTA ..	220
ANEXO II - TABELAS DE EVOLUÇÃO DOS GASTOS ÁREAS DE ATUAÇÃO	221

INTRODUÇÃO

Na tarde ensolarada de abril, estacionava o carro à frente do Centro de Referência em Assistência Social para angariar mais uma entrevista para a pesquisa. Conselheira experiente, atuante desde a década de noventa na defesa e promoção dos direitos daqueles que da assistência necessitam, estava a minha frente uma senhora, com maior experiência de vida ainda, pelas expressões faciais que se apresentavam bem marcantes.

Vestido verde musgo, todo arrumado, sandálias em tom verde também. Não era coincidência, estava realmente preparada para compartilhar sua vivência. Ao alcance, a máscara combinando com o vestido e uma bisnaga de álcool em gel. Tempos de pandemia, afinal. Passados vinte e oito minutos com todos os questionamentos sanados, nos despedíamos na porta do CRAS.

Estava muito quente, passou até pela cabeça oferecer uma carona para evitar tanto calor. Um minuto de descuido e estava ela, montada na bicicleta, se despedindo em meio a rua deserta e pacata para se perder de vista na primeira esquina em baixo daquele sol insuportável. Confesso que me emocionei com tudo, ao ver a consideração de ser recepcionado por alguém que estava ali para dar seu depoimento sincero sobre participação social, com toda a sua honestidade e entusiasmo, revelando a sua vivência de vinte e cinco anos de conselho, duas décadas e meia de participação em um Município de pequeno porte.

Um dia antes entrava em uma UBS bem movimentada para entrevistar a gestora de saúde de outro Município. Dia de consulta, muita gente, demandas para resolver. Entre uma ligação e outra, um problema e outro que aparecia, também coletava sua contribuição. Em outro momento, adentrava em um ginásio de esportes indagando uma gestora de esportes para esta compartilhar seus eventos esportivos e atividades com a terceira idade. Alguns dias antes, na plateia vazia de um anfiteatro, ouvia sonhos e expectativas de um gestor de cultura sobre o futuro criativo e cultural de seu Município.

Voltar a atenção sobre a dinâmica da efetivação das políticas públicas e participação social nos Municípios de pequeno porte através do estudo prático de suas realidades sociais, se definiu como problemática de vital importância para esta pesquisa, na medida que por muitas vezes a ótica das investigações sobre Municípios direcionam seus esforços somente para grandes metrópoles, cidades com elevada estrutura gerencial, um repertório incontável de servidores altamente capacitados e ainda um leque de oportunidades de arrecadações tributárias, o que se distancia, (e muito) das pequenas municipalidades.

Ressalta-se que essa não é a realidade brasileira, conforme se demonstrará no decorrer do trabalho. O repertório municipal brasileiro conta com uma expressiva proporção de Municípios de pequeno porte que não é acompanhada com entusiasmo pelas pesquisas e investigações contemporâneas. Em razão disto, todos os esforços estratégicos, metodológicos e teóricos foram direcionados a se debruçar sobre esse panorama municipal, buscando ofertar uma contribuição genuína para a compreensão da conjuntura dessas sociedades.

Um grande centro urbano ou ainda médio que seja, detém uma sociedade com elevado número populacional, proporcionando maiores demandas por serviços públicos, ampliando não somente o acréscimo de políticas públicas que serão desenvolvidas, mas também a complexidade de algumas demandas específicas, o que exige, em contrapartida, a elaboração de ações governamentais mais complexas.

Tal assertiva é inegavelmente uma realidade. Entretanto, não deixa de ser igualmente verdade o fato que os pequenos Municípios também possuem demandas complexas, problemas públicos com elevada capacidade técnica necessária para resolução ou ainda a extrema necessidade de dispêndio de recursos para atender sua população adequadamente.

Empreendida uma análise da contribuição das políticas públicas voltadas para os Municípios de pequeno porte, nos deparamos, segundo Tavares (2006, p. 181), com uma lacuna de políticas públicas que busquem o desenvolvimento local, ou ainda que persigam a melhoria de qualidade de vida da comunidade. Tal questão se justifica, sobretudo, diante da frágil composição econômica administrativa e política que se encontram esses Municípios.

Se apresenta, nesse momento, um grande dilema: o porte pequeno de um Município não tem o condão de diminuir uma parcela das demandas complexas que estas municipalidades carecem, o que necessita ser averiguado como tal questão se reflete na realidade atual, uma vez que os problemas públicos não vão deixar de existir pelo fato da estrutura administrativa e financeira não poder acompanhar com efetividade essas demandas. Nem tampouco a participação social deixará de ocorrer ou permanecerá igual a uma grande metrópole nestas localidades, o que, legitimamente, merece atenção e dedicação.

Com efeito, a discussão sobre a dinâmica da efetivação das políticas públicas e participação social nos pequenos Municípios através do estudo prático de suas realidades sociais, se definiu como problemática que merecia atenção da pesquisa de Ciências Sociais. O objetivo geral da pesquisa se consubstancia na análise da estrutura administrativa, atores e participação social e suas influências no provimento de políticas públicas em Municípios de pequeno porte e o impacto disto com a estruturação destas demandas de caráter coletivo destas

localidades.

Os objetivos específicos são: a) Analisar a dinâmica do desenvolvimento das políticas públicas em pequenos Municípios; b) Aferir como se comportam as despesas em determinadas políticas públicas destes respectivos Municípios; c) Identificar a influência de fatores e atores que podem influenciar no desenvolvimento de políticas públicas nos Municípios analisados; d) Verificar como se comportam as influências de caráter político partidário e alinhamento político com outros entes federativos no processo de desenvolvimento das ações governamentais destas comunidades; e) Compreender como se processa o ciclo das políticas públicas nestas entidades; f) Conhecer a dimensão da participação social, descobrindo quais são os canais de participação e suas representações.

A pesquisa partiu de alguns pressupostos para desenvolver seus trabalhos: a) Os Municípios de pequeno porte possuem elevada dificuldade financeira e reduzida equipe e estrutura física para satisfazer o interesse público; b) As políticas públicas que possuem maior destaque e resultados são aquelas com elevado grau de regulação de outras instâncias federativas; c) Os pequenos Municípios possuem relativo espaço para desenvolvimento de iniciativas próprias no âmbito das políticas públicas sobre sua responsabilidade; d) A participação social se expressa prioritariamente por conselhos de políticas públicas.

Para perseguir tais objetivos, foram utilizados instrumentos metodológicos qualitativos, que possuíram como pano de fundo algumas políticas públicas selecionadas, bem como os conselhos gestores de políticas públicas como um ambiente de participação reconhecidamente existente nessas localidades.

Como bem pontua Souza (2006, p. 24) em seu artigo que ofertou uma revisão da literatura em políticas públicas, inexistente uma única ou mais adequada definição para o que de fato seja política pública. A literatura tradicional compreende através de Lynn (1980) como um complexo de ações governamentais que irão proporcionar efeitos específicos, ao passo que Peters (1986) as definem como o somatório das atividades do governo que impactam na vida dos cidadãos, por delegação ou ação direta deste.

Com relação à delimitação das políticas a serem analisadas nos Municípios selecionados, a fim de identificar de forma mais clara a dinâmica do desenvolvimento destas ações governamentais, é imprescindível delimitar que a política pública é exercida por meio de um ciclo de ações orientadas à satisfação do interesse público, ganhando notória importância o conceito apresentado por John Kingdon:

Políticas Públicas é o conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda, a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas por meio de votação no legislativo ou decisão presidencial; e a implementação desta decisão. (KINGDON, 2003a, p. 221).

Nesta perspectiva de agenda de política pública, a pesquisa delimitou cinco políticas públicas locais para serem avaliadas e se tornarem foco da pesquisa desenvolvida: as políticas de saúde, assistência social, educação, cultura e esporte. A escolha recebe subsídios também pela própria classificação da política pública em virtude da indução que recebe do governo federal, e suas tendências convergentes para universalidade.

Por este ângulo, analisar o desenvolvimento das políticas públicas em Municípios de pequeno porte que são fomentadas por forte indução federal, como saúde, educação e assistência social, forneceu aportes interessantes para averiguar o grau de interferência do governo central no desenvolvimento das demandas locais de serviços sociais. Igualmente interessante se faz focalizar políticas públicas que sejam um tanto quanto desprezadas pela influência reguladora dos entes maiores, o que demonstrou um campo disponível para possíveis interferências mais contundentes dos gestores locais nos gastos de demandas de cultura e esporte, por exemplo.

Essa seleção de políticas sociais possibilitou também o desenvolvimento paralelo da pesquisa com relação ao viés da participação social, mas precipuamente aquela relacionada à prática conselhistas nas municipalidades alvo do trabalho. Os conselhos são instituições consolidadas no âmbito municipal e que comportam uma dimensão de participação que pode ser explorada para averiguar as características das contribuições da sociedade civil local para o desenvolvimento das políticas públicas.

Os conselhos mais consolidados a nível municipal estão tradicionalmente inseridos no âmbito das políticas de assistência social, saúde e educação, o que garante à pesquisa instituições que podem ser examinadas quando do levantamento de informações relativas à participação da sociedade civil nas políticas públicas. Debatendo a experiência brasileira de governança local e gestão de políticas universais, Souza (2004, p. 37) destaca que a indução é elemento essencial juntamente com os recursos federais para que os Municípios possam incumbir-se como protagonistas locais no provimento de serviços sociais universais.

No que se refere a esse processo de indução federal em certas políticas públicas, é fundamental salientar que a própria criação e performance dos conselhos gestores destas políticas também podem ser influenciados diante dos incentivos ou omissão do governo federal

no processo de transferências de recursos federais que exijam deliberações regulares ou eventuais das instituições participativas locais sobre o repasse desses recursos financeiros provenientes da União e Estados ao governo municipal.

Tratando da dimensão dessa indução no campo das instituições participativas, Arretche (2015b) engendrou um trabalho que tratou de dissecar o itinerário das desigualdades nos últimos cinquenta anos de República brasileira. A obra “Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos” expôs, sob diversos horizontes, o padrão de evolução de diversos segmentos societários, dentre eles, as instituições de participação social, cujas contribuições colaboraram com o critério de escolha das políticas públicas elegidas como ambiente de análise no trabalho.

Desta feita, paralelamente, no que toca à evolução dos conselhos de políticas públicas, em seguimento semelhante à indução federal de políticas públicas expostas, Arretche (2015b) argumenta que a evolução geral dos conselhos responde a três padrões diferentes:

Primeiro, observa-se um conjunto pequeno com tendências convergente para a universalização: saúde, educação, direitos da criança e do adolescente. (...) **São os conselhos tradicionais, munidos de fundos setoriais e correspondentes às áreas consideradas estratégicas pela Constituição, nas quais mandou a participação.** Devido às suas características similares, parece plausível supor que, caso houvesse informação, os Conselhos Municipais de Assistência Social inscrever-se-iam nesse grupo. (ARRETCHÉ, 2015b, p. 57). Grifo nosso.

Nesse primeiro agrupamento de conselhos de políticas públicas, a autora verificou que tais instâncias de participação se desenvolveram em razão da própria tendência convergente de universalidade da política, o que não poderia deixar de ser objeto desta pesquisa, razão pela qual foram selecionadas as políticas municipais de saúde, educação e assistência social. Na perspectiva de Arretche (2015b, p. 60) as políticas de assistência, educação e saúde são políticas bem estruturadas, com tendências universais e inclusive com conselhos de políticas públicas mais atuantes, o que amplia a possibilidade de coleta de dados mais fiéis ao propósito de universalidade de serviços públicos do constituinte.

O segundo padrão corresponde a um conjunto de conselhos com expansão média e altamente desigual. Os conselhos de cultura, habitação, direitos do idoso e meio ambiente disseminaram-se, a partir do final dos anos 1990, mas de modo desigual e sem atingir patamares próximos à universalização (Arretche, 2015b).

Dentre as políticas públicas descritas no segundo grupo de conselhos, a cultura merece destaque e a escolha para compor o ambiente de pesquisa por não possuir forte indução federal, e ter apresentado variações de gastos um tanto quanto interessantes na coleta de dados preliminar¹.

Concluindo a linha de raciocínio apresentada por Arretche (2015b), ainda subsiste um terceiro agrupamento de instituições participativas que alberga a maior fração dos conselhos municipais, que pouco recebe interferência das demais esferas de governo, vejamos:

O terceiro padrão corresponde a uma expansão baixa e desigual e engloba a maior parte dos conselhos. Neste caso, os municípios registraram a presença mínima de Conselhos de Direitos Humanos, Esporte, Juventude (...), indicando sua reduzida incidência e a grande distância da universalização. (ARRETCHE, 2015b, p. 61) Grifo nosso.

Finalizando os recortes de políticas públicas, o esporte, inserido no grupo de políticas que não possuem históricos de evolução isonômica e poucas tendências de universalização, foi elegido para ser uma das políticas de enfoque da dissertação, o que de fato produziu, particularmente, resultados interessantes, visto que diante do estudo preliminar das despesas com esporte na região dos Municípios estudados, tal política possui grande iniciativa de gasto das gestões locais.

Assim, o que define esses padrões é o grau de indução federal como mecanismo de expansão, que atua sobretudo por meio da garantia de transferências de recursos através de fundos setoriais cujo uso é condicionado à institucionalização da participação social. Desta feita, foi possível unificar, sob o viés da indução e incentivos do governo federal que regulam tanto o desenvolvimento de ações das políticas públicas locais quanto da existência dos próprios conselhos municipais vinculados a estas, a seleção de cinco espécies de políticas sociais que foram utilizadas como campo exploratório para a coleta de informações valiosas às análises desse trabalho.

O presente trabalho conta com uma estrutura de cinco capítulos dedicados a apresentar ao leitor uma oportunidade de conhecer a dinâmica de alguns aspectos das políticas públicas e participação social locais baseadas em cinco políticas setoriais elegidas (saúde, educação,

¹ O Levantamento realizado junto ao Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social revelou que os **gastos anuais com cultura e esporte** dos Governos Locais selecionados, **revelou uma notória disparidade de dispêndio de recursos públicos**, o que acabou por contribuir decisivamente na escolha de tal categoria de política pública como elemento de análise.

assistência social, cultura e esporte), com um campo de pesquisa de seis Municípios da região metropolitana de Maringá, todos com menos de 10.000 habitantes: Ourizona, Itambé, Doutor Camargo, São Jorge do Ivaí, Ivatuba e Floresta.

O capítulo primeiro contextualiza o federalismo brasileiro apresentando três dimensões do arranjo federalista atual em suas três seções: a descentralização do constituinte de 1.988; o ambiente de recentralização ocorrido na década de noventa e as relações intergovernamentais entre os entes federativos. Esse necessário ponto de partida oferece valiosos contornos e características do contexto institucional brasileiro, para que seja possível compreender a dinâmica do federalismo brasileiro e a relação entre os entes federados, sobretudo a regulação exercida pela União com as municipalidades.

O capítulo segundo já refina os esforços da dissertação na medida que insere um recorte na abordagem teórica, focalizando toda a sua argumentação no universo dos governos locais. Em suas três seções, são trazidos à tona premissas que evidenciam a importância do debate acerca dos Municípios brasileiros. A primeira sessão se empenha em apresentar a vocação do Município como entidade de destaque no federalismo vigente; a segunda seção, por sua vez, apresenta a discussão acerca do dilema existente referente à autonomia destes entes federativos; e, por fim, a terceira seção consolida a temática dos pequenos Municípios como o principal eixo da pesquisa.

O capítulo três delimita os pequenos Municípios como objeto de pesquisa, tratando de apresentar o pano de fundo necessário que permite focalizar essas entidades nos esforços deste trabalho. Em seguida, apresenta um grupo de pequenos Municípios paranaenses como protagonistas das análises que foram empreendidas, seguido da apresentação dos caminhos metodológicos elegidos para obter as informações necessárias para as investigações relacionadas ao desenvolvimento das políticas públicas e participação social.

Os dois últimos capítulos se esforçaram em tratar, separadamente, as entrevistas e dados relacionados às políticas públicas e participação social, respectivamente. Foram entrevistados, 29 atores no âmbito dos Municípios em questão, dentre prefeitos, gestores de pastas municipais e conselheiros, momento que compartilharam diversas experiências e externaram um retrato da realidade local.

O capítulo quatro apresenta uma coletânea de assuntos pertinentes às políticas públicas locais, imergindo o leitor na realidade destas pequenas municipalidades, ofertando um panorama onde seja possível compreender como estes atores (prefeitos e gestores de secretarias municipais) concebem o que seja política pública; como visualizam o conhecido

ciclo de políticas públicas; a construção da agenda de políticas, com o discernimento de quais atores e fatores exercem influências nesse processo; como a política, a filiação partidária e alinhamento político com outras instâncias federativas ganham espaço no desenvolvimento das políticas públicas; qual a importância da estruturação dos consórcios públicos e associações de Municípios para a cooperação de serviços e fornecimento de produtos no contexto regional, no que concerne às pequenas municipalidades; e, por fim, como o pequeno porte do Município exerce sua influência na consecução das demandas locais e quais seriam os principais desafios para consolidação das políticas públicas nestes Municípios.

O último capítulo ilustra a participação social nestas localidades pequenas e suas representações, apresentando os canais de participação identificados, discutindo a importância e relevâncias dos conselhos de políticas públicas no âmbito de um pequeno Município e formas adicionais de participação identificadas nas falas dos gestores e conselheiros municipais que se fazem presentes nestas comunidades.

Nesse contexto, a dissertação foi edificada a partir de uma construção sucessiva de argumentos que se originou no desenho institucional do federalismo nacional vigente e, convergiu, ao final, às falas dos protagonistas responsáveis pelo desenvolvimento das políticas públicas nos Municípios objeto do estudo, perpassando a discussão sobre o papel dos Municípios na federação brasileira, a expressão daqueles que possuem porte reduzido e, por fim, questões importantes atinentes às políticas públicas e características da participação social destas localidades.

1 CONTEXTUALIZANDO O FEDERALISMO BRASILEIRO

1.1 Descentralização em foco: a perspectiva constitucional de 1.988

No Plenário da Câmara dos Deputados ecoavam aplausos e expectativas sobre o final de uma epopeia constituinte que marcaria o início de uma nova nação, alicerçada em valores de cidadania e direitos sociais. Ao quinto dia do mês de outubro de 1988, o Presidente da Assembleia Nacional Constituinte – em seu famigerado discurso – promulgava a Carta Constitucional que objetivava romper o viés autoritarista vivenciado por duas décadas.

A nova Constituição Federal oportunizou um progresso marcante para as políticas públicas nacionais, instituindo a universalização dos serviços públicos e a isonomia no acesso aos direitos sociais de educação, saúde e previdência social. Arretche (2015a, p. 08), certifica que a participação popular e a promoção da descentralização das deliberações governamentais representaram o cerne dos valores democráticos partilhados na atmosfera política que circundou a formatação da Carta Constitucional. Consequentemente, as transferências federais ampliaram os ganhos municipais.

Em seu discurso histórico, a temática federalista se fez presente ao menos sete vezes² na fala do deputado Ulysses Guimarães:

A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação (...)
 Vivenciados e originários dos Estados e Municípios, os Constituintes haveriam de ser fiéis à Federação. Exemplarmente o foram. (...)
 A Federação é a governabilidade. A governabilidade da Nação passa pela governabilidade dos Estados e dos Municípios. (...)
 A Constituição reabilitou a Federação ao alocar recursos ponderáveis às unidades regionais e locais, bem como ao arbitrar competência tributária para lastrear-lhes a independência financeira. (BRASIL, 1988, p. 01-04).

O federalismo e seus valores se assentavam na Carta Constitucional, resultado do diálogo de coletividades tradicionais de diversas regiões com os círculos de descentralização democráticos. Essas iniciativas ganharam espaço, conforme pontua Abrucio (2005, p. 46),

² BRASIL, Câmara dos Deputados. **Discurso proferido pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte em 05 de outubro de 1.988**. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, Brasília, 05 de out. de 1988. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 03 de ago. de 2020.

diante do esgotamento do modelo varguista associado com o desgaste do Estado nacional desenvolvimentista, muito íntimo deste último. Ficaram em um segundo plano e um tanto ofuscados, a delimitação dos instrumentos que seriam necessários para coordenar as unidades federativas diante do projeto nacional de fortalecimento dos Estados e Municípios, que objetivam democratizar o ambiente local.

Na concepção de Elazar (1987) é oportuno destacar o exame etimológico da palavra federal, vejamos:

O termo ‘federal’ é derivado do latim *foedus*, que (...) significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. (ELAZAR, 1987, p. 5).

A definição de federalismo ofertada por Montesquieu enaltece a viabilidade da manifestação de vontades dos entes inseridos no acordo federalista: o federalismo seria uma “sociedade de sociedades”, que conjectura “uma convenção pela qual vários corpos políticos consentem em tornar-se cidadãos de um Estado maior que querem formar”. (MONTESQUIEU, 1979, p. 125).

Neste horizonte, o federalismo se relaciona naturalmente com a perspectiva democrática, pois este intenciona – de forma elementar – possibilitar o exercício da unidade de cada ente federado, em compasso com a diversidade destes, oportunizando a expressão e caráter autônomo dos grupos que formam a federação. Paralelamente, ao passo que abrange o caráter unitário das partes componentes, instaura um ambiente para consolidação dos valores e interesses de cada ente federativo. Em virtude disso, “o federalismo é fundado em uma ambiguidade, já que a dimensão da unidade se estabelece no contexto da diversidade” (ROCHA, 2013 p. posição Kindle 544-554).

O pressuposto da forma de organização do Estado federalista se concretiza na sincronia constante de um alicerce cujos pilares são a unicidade dos entes federados, a harmonia da autonomia dessas partes e a cooperação horizontal e vertical de seus membros. Retomando o discurso da promulgação da Carta Magna, “A Federação é a unidade na desigualdade, é a coesão pela autonomia das províncias. Comprimidas pelo centralismo, há o perigo de serem empurradas para a secessão”. (BRASIL, 1.988, p. 04).

Ainda que existam divergências na literatura para a definição consensual do conjunto de características necessárias para retratar o sistema federalista, é conveniente destacar alguns traços precípuos deste arranjo, apresentados por Affonso e Barros Silva (1995) em sua obra que analisou a perspectiva federalista:

1. Um sistema federal tende a ser dotado de referência constitucional, tanto do governo central como dos outros níveis de governo, que proteja a soberania e a autonomia dos entes.
2. As regras que definem o pacto devem ser garantidas por um Poder Judiciário forte e independente, com a função de arbitrar a distribuição de poder definida constitucionalmente e dirimir os conflitos entre os entes.
3. Deve haver uma distribuição de autoridade para legislar reservada tanto ao governo federal quanto às unidades federadas. Nem sempre essa distribuição das prerrogativas de tomada de decisão sobre políticas públicas, ou *policy scope*, é definida pela lei. Em vários casos, depende de negociações e barganhas ad hoc.
4. É necessário existir um bicameralismo, com a presença de uma câmara alta, com representação territorial, ao lado de uma câmara baixa representativa da população. Como apontamos anteriormente, o sistema federativo adota mecanismos de proteção das minorias, como sobrerrepresentação das pequenas unidades e exigências de maiorias ou supermaiorias para efetuar amplas mudanças políticas que afetem a distribuição da autoridade política das partes.
5. O pacto federal requer uma distribuição de recursos financeiros que contemple, de alguma forma, os interesses dos entes envolvidos, habilitando-os a decidir sobre a alocação de seus próprios recursos. A questão fiscal é um aspecto central para a configuração de um sistema federal, na medida em que as alianças “são soldadas em grande parte por meio dos fundos públicos” (AFFONSO e BARROS SILVA, 1995, p. 57).

Complementando os indicadores apresentados, Abrucio (2005, p. 42-43) assinala a necessidade da coexistência de duas condicionantes para a caracterização do pacto federativo. Em primeiro lugar, é fundamental a subsistência de “heterogeneidades” que subdividam o país, podendo ser de diversas naturezas, com caráter étnico, de linguagem, político, cultural ou socioeconômico. Pode ainda se evidenciar por diversidade territorial, por esta possuir elevada extensão ou discrepância física das localidades. Essa condição exposta pelo autor se aproxima de um fundamento relevante para criação de uma nação, posto que se presume que cada país federativo foi criado para dar conta de determinada heterogeneidade existente.

Em um segundo momento, não menos relevante, é imprescindível a presença de um discurso e de uma prática de defensores da unidade da diversidade, a fim de conservar a autonomia dos governos locais, todavia buscando métodos para manutenção da integridade territorial de toda a nação.

A autoridade política é fragmentada na extensão do território, sendo característica precípua dos sistemas políticos federativos, oportunizando que dentro de uma mesma faixa territorial mais de um governo seja encarregado pelo desempenho do poderio político. Essa autonomia dos entes federados segundo Costa e Palotti (2013, p. Posição Kindle 6235-6240), pode sofrer modificações conforme o modelo federalista em questão, oportunizando a estes a liberdade de triagem e seleção de como as políticas públicas serão implementadas além das deliberações políticas em suas respectivas localidades.

Neste contexto, a implementação das políticas públicas é assinalada pela perplexidade de endossar a integridade política e a independência das esferas governamentais, para que seja possível, com a sincronia precisa, articular as deliberações e atuações subnacionais para auferir fins comunitários. Portanto, o federalismo contemporâneo fundamenta-se em um “um conjunto de complexas alianças, que buscam a compatibilização de valores e interesses entre atores políticos” abarcando uma conexão de “uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local”. (AFFONSO E BARROS SILVA, 1995, p. 57)

Retomando a perspectiva nacional, o federalismo brasileiro vigente poderia ser retratado, de uma forma básica, na análise da conceituação de Elazar (1987), consistindo no fracionamento da autoridade e poder entre as esferas governamentais, assegurado pela Carta Constitucional, possuindo, como primordial particularidade, a associação entre a interdependência e autonomia de seus participantes.

A transcrição do discurso da promulgação da Carta Magna, presente nesta seção, atesta a consagrada forma de organização democrática instituída nesta que, objetivando avizinhar os governos dos cidadãos, estabeleceu como prioridade a descentralização de recursos e capacidade decisória para os demais entes subnacionais da República. Essa partilha do poder central às demais unidades subnacionais está intimamente relacionada às intensas transformações que a República se inseria durante a década de oitenta, em especial após o fim do regime militar e a tramitação de todas as propostas oferecidas à Assembleia Nacional Constituinte, instaurada a partir de fevereiro de 1987.

O arcabouço institucional do regime militar, que centralizava os recursos financeiros e deliberações políticas ao governo federal, foi substituído pelo fortalecimento do potencial decisório dos governos subnacionais, cujos preceitos foram positivados no texto constitucional de 1988. Os Estados e Municípios não mais seriam “agentes administrativos” do governo federal, ao contrário: estariam inseridos em um arranjo federativo de cooperação,

com ampla autonomia decisória. (RIBEIRO, 2013, p. Posição Kindle 2835-2838 e 2864-2866).

O padrão centralizador da anterior Constituição milica de 1967, que abrangia abundantes dispositivos que condicionavam a supremacia da União em vista dos demais membros federados, respirou ares de descentralização com o novo desenho do federalismo imposto pelo constituinte de 1988, que revitalizou a autonomia dos governos subnacionais, com destaque no ambiente do tripé tributário, administrativo e político (OLIVEIRA, 2016, p. Posição Kindle 43-45).

O contexto democrático de construção de uma nova República federativa brasileira não pode ser olvidado: pouco mais de trinta anos sob a égide do domínio autoritário militar reproduziria um ambiente corporativo que propiciaria a circunscrição de um novo arranjo institucional com destaque à democracia, autonomia política e organizacional das instâncias federativas. A consolidação de um ecossistema democrático era tão valiosa aos agentes políticos e sociedade brasileira que refletiu diretamente na perspectiva descentralizadora proposta na Carta Constitucional, como um elemento de confirmação democrática. Na perspectiva de Ribeiro (2013), esse contexto significava que:

O processo de descentralização foi percebido e defendido por atores políticos e sociais relevantes, além de especialistas, como condição importante para o exercício da democracia no Brasil. O argumento apresentado nos trabalhos sobre o tema sustenta que os governos locais tendem a ser mais responsivos às demandas de sua população e possibilitam, de forma mais rápida e com menores custos, a implementação de formas participativas de gestão. (RIBEIRO, 2013, p. Posição Kindle 2838-2843). Grifamos.

A propósito, Abrucio e Franzese (2013, p. Posição Kindle 7090-7092) asseveram que as novas diretrizes para concepção do pacto federativo da nova Constituição foram desenvolvidas em um ambiente democrático, o que possibilita sustentar que existiu uma premissa relevante para a transferência de recursos, autonomia e capacidade decisória aos Estados e Municípios: a compreensão de que a descentralização implicaria em maior democratização.

Essa conexão de democracia e descentralização favoreceu de forma peremptória os governos estaduais e locais. Por este ângulo, a necessidade de ampliação e consolidação da democracia representaria um importante ingrediente para o fortalecimento dos entes subnacionais no novo panorama constitucional pós regime militar.

A Constituição Federal estabeleceu, além dos direitos e garantias individuais, diretrizes de funcionamento e estruturação da Administração Pública. Em seu artigo 18, concebeu a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que “compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

A contar de 1988, a nação brasileira se converteu em uma federação com três esferas governamentais, em que os Municípios foram alçados à condição de entes federativos, a exemplo da União e Estados, fornecendo a estas instâncias de governo autonomia política, financeira e administrativa. A elevada diretriz de descentralização da Carta Constitucional foi distinguida precipuamente em relação ao nível municipalista.

Ademais, vale lembrar que durante o processamento do trâmite constituinte, os Municípios ampliaram, em cada etapa da formulação do texto que comporia a redação final da Constituição, a obtenção de ganhos financeiros em comparação com os Estados (SOUZA, 2001). Nesta conjuntura descentralizadora, os Municípios finalmente se desapegaram da jurisdição de seus respectivos Estados à medida que foram alçados à condição de entes federativos lado a lado com seus Estados originários e o Distrito Federal.

Ainda no que se refere a tal assertiva da fortificada descentralização municipalista do legislador constituinte, Abrucio e Franzese (2013) assim complementam:

Não obstante, a diretriz constitucional foi muito clara: **preferencialmente, as principais políticas públicas deveriam ser descentralizadas para o âmbito municipal, senão na formulação, pelo menos na implementação.** Desse modo, mesmo com fragilidades institucionais e no plano material, os Municípios tinham se tornado atores-chave no Estado de Bem-Estar Social brasileiro. (ABRUCIO e FRANZESE, 2013, p. Posição Kindle 6969-6972). Grifamos.

Considerando este horizonte de mudanças, as escolhas do constituinte relativamente à forma de organização estatal evidenciariam o caráter fragilizado que o governo central iria apresentar em seguida (ARRETCHE, 2015a, p. 8-13). A inclinação descentralizadora da Constituição iria assinalar, nos anos que se sucederam à sua promulgação, o fortalecimento das unidades subnacionais e revelar indicadores que a autonomia da União estaria sendo atrofiada.

Esta disposição de organização do Poder Executivo consolidada na Constituição Federal de 1988, deu caminho a um ajuste institucional do federalismo nacional, com a

reestruturação de incumbências e atribuições de políticas públicas nas diversas esferas de governo. No que se refere à autonomia, Melo (2005) assevera que a CF reintegrou parcela relevante desta aos Estados e Municípios, reformulando o arranjo de responsabilidades das esferas de poder, fornecendo não somente instâncias financeiras e tributárias, mas oportunizando maiores fatias de recursos federais.

No terreno fiscal, o processo democrático propiciou a consolidação do domínio dos Estados e Municípios, o que decorre, necessariamente, da participação ativa de atores políticos destes níveis de governo pleiteando a descentralização de recursos financeiros no trâmite constituinte. Isto posto, conforme preceitua Rocha (2013, p. Posição Kindle 960-965) a cifra das transferências federais às demais unidades constituintes foram amplificadas, acrescentando fundos de participação, regras de repasse com base na população local e renda per capita, objetivando limitar as desigualdades horizontais entre o governo central e os Estados, Distrito Federal e Municípios.

A estrutura de distribuição de poder político apresentado pelo federalismo brasileiro fomentou significativas consequências para a descentralização das políticas sociais segundo Abrucio (2005):

A descentralização depende agora, diversamente do que ocorria no regime centralizador e autoritário, da adesão dos níveis de governo estadual e municipal. Por isso, o jogo federativo depende hoje de barganhas, negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder, como é natural em uma federação democrática. Em suma, seu sucesso associa-se a processos de coordenação intergovernamental. (ABRUCIO, 2005, p. 49).

Como pode-se concluir da linha de raciocínio do autor supracitado, é elementar observar que a descentralização de demandas aos entes subnacionais trata-se de ambiente complexo de escolhas políticas, uma vez que a interferência, por parte dos gestores destas esferas de governo na implementação e execução da política públicas essenciais à população, irremediavelmente se adiciona em um contexto com maiores ingerências locais de decisão.

Com efeito, este processo que ganhou significativo impulso com a promulgação da CF de 1988, ratificou a autonomia dos entes federados e instituiu regulamentos que discriminavam a descentralização de receitas e implementação das políticas que atenderiam as demandas públicas do território nacional. Os governos municipais e estaduais teriam, a partir desta conjuntura, relevantes competências no fornecimento e deliberação das políticas

públicas direcionadas à população, com especial destaque para as áreas sociais, como saúde, cultura, educação e assistência social (RIBEIRO, 2013, p. Posição Kindle 2851-2856).

A descentralização das demandas públicas às entidades subnacionais constituiu uma característica elementar do federalismo brasileiro pós 1988. Tal atributo, em conjunto com a consolidação da autonomia política, administrativa e financeira dos governos subnacionais retratam dois aspectos expressivos: O primeiro relaciona-se à confirmação que o federalismo de fato gera novos atores associativos (considerando o aspecto territorial), que como entes emancipados, são “capazes de sustentar opções próprias de políticas públicas e ainda influenciar as possibilidades de políticas sociais do governo central e das demais unidades federativas”. O segundo aspecto concerne em um produto desta descentralização: a criação de dilemas de “decisão conjunta em razão do processo de responsabilidade compartilhada nas políticas públicas” (ABRUCIO E FRANZESE, 2013, p. Posição Kindle 7039-7042).

Segundo Arretche (2015a, p. 178), qualquer ente federativo estaria constitucionalmente outorgado a executar políticas nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação e saneamento. Equitativamente, as unidades federativas não estariam constitucionalmente compelidas a implementar programas destas políticas públicas.

Essa premissa se deve ao fato de o legislador constituinte ter priorizado um modelo de competências comuns às unidades federativas em parcela significativa das políticas sociais. Neste seguimento, União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderiam atuar de forma livre e compartilhada nos programas que seus respectivos administradores julgassem relevantes para a população assistida. Este arquétipo federalista elegido pela Carta Magna, enfatizou a problemática relativa à definição de responsabilidades entre os entes federados notavelmente desiguais e em regiões heterogêneas, aventada pela incumbência comum de políticas sociais.

A descentralização favorecida para as políticas públicas dos entes subnacionais é representada por vazios institucionais, em determinados setores, e justaposição em outros. Ainda no início da década de noventa, os governos destes entes privilegiaram ações assistenciais subdivididas que favoreciam o clientelismo³. Tais condutas prevalecem, em certa

³ José Murilo de Carvalho tratando dos conceitos de mandonismo, coronelismo e clientelismo atesta que de modo geral, que o clientelismo “**indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto.** Este é um dos sentidos em que o conceito é usado na literatura internacional (Kaufman, 1977)”. O Clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos e podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos. “**Ele é o mandonismo visto do ponto de vista bilateral.** Seu conteúdo também

medida, até a contemporaneidade, em níveis e abrangências pouco ou muitos extensos dependendo da instituição.

Com efeito, a presente sessão tratou de demonstrar a notória e considerável mudança no federalismo brasileiro: a transição de um modelo de autoritarismo e controle ostensivo da autonomia e recursos públicos pelo governo federal para uma perspectiva de fracionamento de responsabilidades, capacidade deliberativa e a disponibilização dos respectivos recursos para concretização de novas responsabilidades impostas pelo constituinte. Cumpre consignar que o resultado deste novo horizonte institucional remonta decisões e comportamentos que precedem a própria Constituição vigente, inclusive foram alicerces de diversas regras e princípios que a compuseram.

Rocha (2013, p. Posição Kindle 768-775) argumenta que inevitavelmente, seria primordial o desenvolvimento de mecanismos para coordenação desse sistema, diante da heterogeneidade da nação, representada por extensas desigualdades de habilidades de gestão administrativa, técnica, financeira e territorial dos Estados e Municípios na consecução das políticas públicas.

Esse caráter dessemelhante e heterogêneo do país estimulou, já no início da década de 1990, a emergência de um cenário onde a recentralização de determinadas políticas públicas se tornou prioridade do governo federal, objetivando conferir à União a incumbência de instituir encargos e metas para cumprimento por parte das demais esferas governamentais, visando criar uma rede coordenada e articulada de mecanismos de implementação de políticas sociais, para combater as desigualdades regionais e locais.

1.2 O processo de recentralização federativa brasileira da década de 90

Em meio a diversas conquistas de autonomia decisória e financeira em favor das esferas subnacionais de governo, logo nos primeiros anos após a promulgação da Constituição da República de 88 – ainda na década de noventa – através de uma série de mecanismos legislativos que alteraram as convenções constitucionais vigentes a época, combinados a uma gama de decisões interlocutórias de gestão administrativa do governo federal, emergiu uma tendência de recentralização de parcela das conquistas ofertadas aos entes subnacionais.

varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados pelos atores políticos, em nosso caso pelos mandões e pelo governo”. (CARVALHO, 1997, p. 02-03). Grifo nosso.

Após 1988, imperou em um primeiro instante um federalismo alicerçado na promoção dos governos subnacionais. Paralelamente, ao passo que tais entes federativos tiveram sua ascensão acentuada nesta fase, conseqüentemente constatou-se o enfraquecimento do governo federal, tanto no campo político quanto no ambiente financeiro, o que se diga de passagem, foi talvez um dos mais afetados. Na visão de Abrucio (2005), esse ambiente institucional converteu-se em uma performance competitiva e compartimentalizada do federalismo nacional, posto que ainda que a tendência descentralizadora fosse uma pauta presente, o governo central mesmo com a evidenciada perda relativa de poder, mantinha instrumentos de luta intragovernamental.

Desta feita, conforme pontua Rocha (2013, p. Posição Kindle 465-469) podemos estabelecer duas etapas marcantes para esse federalismo contemporâneo: A primeira situada na década de oitenta e primeiros anos da década seguinte, onde predomina uma visão de uma necessária descentralização federativa com o intuito de fortalecer a autonomia dos governos estaduais e municipais, em detrimento da União; e uma segunda, mais latente a partir de meados da década de noventa, caracterizada como uma relativa recentralização, retratada pelo revigoramento do poder de coordenação do governo central, que ambicionava solucionar os impasses do processo anterior de descentralização.

Essa recentralização da segunda metade da década de noventa se insere no âmbito da discussão da própria reforma de Estado Brasileiro debatida por Bresser-Pereira (1998)⁴, reforma que também impactou na dinâmica federativa com a descentralização de responsabilidades na direção dos Municípios, principalmente com saúde e educação e estimulou aspectos da participação.

Concluindo esse panorama inicial, tem-se que após um primeiro momento assinalado por uma formidável independência dos entes federados, a União foi consolidando sua capacidade de coordenação nacional de políticas públicas (Melo, 2005). Esse movimento de transição da perspectiva institucional federalista brasileira deve ser investigado na própria Carta Constitucional vigente, que na medida que consagrou de forma ostensiva o movimento

⁴ Luiz Carlos Bresser-Pereira argumenta que a reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) delimitação do tamanho do Estado; (b) redefinição do papel regulador do Estado; (c) a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. (Bresser-Pereira, 1998, p. 49-50).

descentralizador, permitiu que eventualmente suas próprias regras pudessem ser alteradas pelo Congresso Nacional.

Preliminarmente ao exame dos trâmites de recentralização implantados na década de noventa, é primordial evidenciar que parcela expressiva da agenda federativa nacional dos dias atuais é produto das decisões do constituinte de 1988. Muito embora a Constituição tenha previsto a responsabilidade de execução de determinadas políticas para os Municípios e Estados, a mesma legislação previu a competência privativa do governo central na mesma temática. Esse ínfimo detalhe dentre tantas outras atribuições da União, evidencia a escolha do constituinte em construir um ambiente homogêneo no que se refere às regras e diretrizes de descentralização.

Com efeito, a União teria a prerrogativa e autoridade para disciplinar sobre ações que estavam sendo delegadas para as demais instâncias governamentais e inclusive legitimidade para legislar sobre políticas públicas que estavam sendo transferidas a Estados e Municípios (ARRETCHE, 2015a, p. 13).

Resumidamente, os atores políticos que conceberam as disposições constitucionais já teriam dirigido suas predileções na lógica de outorgar ao governo central a soberania para estatuir todo o regramento que iria nortear a execução das políticas públicas que haviam sido descentralizadas, bem como a forma de arrecadação dos tributos que seriam instrumento fundamental para financiar essas ações.

A Constituição delegou ao Poder Executivo federal e ao Congresso Nacional a determinação das preferências futuras sobre políticas públicas. Assim sendo, a competência privativa expressa a aptidão destas esferas de Poder para definir as diretrizes relacionadas ao contorno, “a forma de implementação e o formato da ação pública e da sua gestão, as fontes de financiamento, o sequenciamento das políticas e os mecanismos de acompanhamento e controle, assim como as formas de participação societal” (SOUZA, 2013, p. Posição Kindle 2029-2032).

O montante de transferências de recursos federais às demais esferas de governo afetaram de forma rigorosa as receitas que representavam o principal subsídio financeiro do governo federal. Nesta circunstância, a obtenção de receitas adicionais passou a ser prioridade para os gestores federais, o que foi perseguido por meio de dois tipos de estratégias:

- a) criação de contribuições não sujeitas à repartição com estados e Municípios;

b) a desvinculação de gastos e receitas da União. A primeira elevou as receitas federais, sem obrigação de repartição com os governos territoriais. A segunda reverteu as decisões da CF 88, ao reter 20% das transferências constitucionais. Para ambas as estratégias, sucessivos presidentes submeteram iniciativas legislativas cujo conteúdo afetava negativamente as receitas dos governos estaduais e municipais. (ARRETCHE, 2015a, p. 89).

Em síntese, não bastava apenas criar novas contribuições livres da partilha com os demais entes federados, mas também desassociar parte das receitas já vinculadas às outras instâncias governamentais seria fundamental para solucionar o déficit financeiro do governo central.

Ademais, esse ajuste fiscal reverteria decisões solidificadas contidas na Constituição Cidadã, o que Arretche (2015a, p. 45) certifica por meio de duas medidas associadas: “a) flexibilização das alíquotas que vincularam receitas da União a destinos específicos de gasto; e b) retenção de parte das transferências constitucionais a Estados e Municípios”. A última, reverteria a soma de recursos financeiros que o governo federal deveria transferir para os demais entes federados, reduzindo em 20% o aporte financeiro proveniente da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre a Produção Industrial (IPI), se convertendo na maior medida descentralizadora fiscal contida na CF de 88.

Quanto às estratégias esquadrihadas pela União que objetivavam criar recursos livres da repartição com os demais entes, Oliveira (2016) pontua:

Ocorre que, logo após a promulgação da Constituição, diversas emendas constitucionais foram aprovadas com o incentivo do Governo Federal com o escopo de aumentar a arrecadação com tributos cujas receitas não eram objeto de repartição aos demais entes federativos (contribuições, como a CPMF). (OLIVEIRA, 2016, p. Posição Kindle 46-48).

Neste cenário, diante das perdas fiscais do governo federal em virtude do caráter descentralizador-fiscal da CF de 88, foram instituídos contribuições e impostos que não estariam submetidos à partilha com os demais entes federativos, tais como: Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira - CPMF; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, Contribuição sobre a Intervenção no Domínio Econômico - CIDE; e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS.

Além dos graves impasses tributários e financeiros que a União detinha diante do caráter descentralizador do constituinte, seria imprescindível justificar, de forma mais evidente e, até como condição legítima, a retomada da centralização de receitas tributárias e principalmente de

determinadas deliberações que modificariam as competências dos governos subnacionais, em especial os Municípios.

Além do ajuste fiscal da União, outro pretexto para esta mudança no arranjo institucional do federalismo brasileiro remontaria a argumento já utilizado na história brasileira para justificar a centralização do Estado. Ainda nos primórdios do período republicano, prioritariamente na década de 1920, no período mais comumente conhecido como República Velha, as tendências autoritárias existentes na sociedade brasileira foram favorecidas pela idealização que a autonomia política dos governos estaduais seria um mecanismo de manipulação e exploração do eleitorado ignorante por oligarquias regionais atrasadas, que fulminavam os empreendimentos de um governo central progressista (Mota, 1982).

No que toca à necessária supervisão federal dos entes subnacionais, que foi amplamente reestruturada e ampliada na década de noventa, Victor Nunes Leal (2012) assevera que tal controle da instância central dos governos territoriais também foi justificada pela concepção de que as políticas desenvolvidas nestas localidades poderiam ser domínio do clientelismo e de práticas corruptivas. O combate à tais práticas arcaicas e tão presentes do cenário político atual igualmente amparou a supressão da soberania política dos Estados pela ditadura militar (Carvalho, 2001).

Neste horizonte, a legislação federal que regulamentou as finanças do Estados e Municípios na segunda metade da década de noventa foi justificada, na Câmara dos Deputados, como fundamento de que a relevância do conteúdo destas matérias não poderia ser delegada à sorte dos políticos locais. Destarte, foi edificado um cenário político que fundamentaria as mudanças relativas à autonomia política, financeira-tributária e de capacidade deliberativa dos entes subnacionais, baseado na necessária intervenção federal como instrumento eficiente e permanente de proteção aos cidadãos em face das elites políticas locais arcaicas e corruptas.

Erigido um arcabouço que justificasse as mudanças no arranjo federativo que inicialmente privilegiava a descentralização como princípio elementar, característico e associado à promoção da democracia inclusive, a regulação do governo central sobre os aspectos de implementação das políticas desenvolvidas no país, segundo Arretche (2015a, p. 200) fora aceita até mesmo pelas elites progressistas favoráveis ao caráter descentralizador inicialmente praticado, posto que a supervisão de políticos regionais e locais (governadores e prefeitos) seria plausível para que se pudesse evitar a conversão dos recursos municipais e estaduais em detrimento de políticas corruptas, clientelistas e ineficientes.

Prosseguindo a linha de raciocínio de Arretche (2015a, p. 16), a desconfiança em relação aos agentes políticos locais, somada à afortunada idealização de nação brasileira, provocou no âmbito da edificação do Estado nacional, a premissa que o governo federal estaria habilitado a exercer a supervisão e monitoramento dos governos subnacionais, em sobreposição à própria liberdade deliberativa destes entes, o que sem sombra de dúvida deu caminho à reconstrução do desenho federalista nacional a partir da revisão constitucional.

Ademais, o universo tributário subnacional por força das disposições constitucionais vigentes desde 1988, estaria subordinado à agenda legislativa da União, cabendo a esta última a fixação da incidência dos impostos instituídos em benefício dos Estados e Municípios da nação, bem como os mecanismos e os indicadores de arrecadação⁵. Muito embora a CF tenha descentralizado a arrecadação às demais unidades constituintes ofertando supremacia tributária e fontes de receitas próprias aos entes federados e ainda todos os níveis de governo desfrutassem de liberdade para legislar sobre seus tributos, a legislação subnacional só poderia complementar a federal.

Nestas circunstâncias, os agentes políticos federais se utilizaram dos mecanismos e regras de alteração da Carta Magna para emendar o texto constitucional, inserindo um regramento centralizador do Governo Central.

No estudo de Souza (2013, p. Posição Kindle 1729-1730) foi constatado que das 73 emendas promulgadas pelo Congresso Nacional em aproximadamente 18 anos (1992 a 2010), 38 destas, ou seja, 52%, estão compreendidas dentro do universo da reformulação do federalismo fiscal e relações intergovernamentais, mediante regulação de uma gama de políticas públicas.

As propostas de emendas constitucionais que foram convertidas em legislação alteraram de forma significativa o contorno originário dos relacionamentos das instâncias governamentais da federação, modificando o federalismo fiscal praticado até então, inaugurando um espaço para fortalecimento da centralização deliberativa e de recursos em torno do governo central (SOUZA, 2013, p. Posição Kindle 1880-1882). Essas emendas que complementaram de forma permanente o texto constitucional, regulamentaram a destinação dos investimentos e gastos do

⁵ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Artigo 24. Brasília, DF, out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 26 de jun. de 2021.

Distrito Federal, Estados e Municípios, chancelando a interferência do governo federal na hipótese de não observância a tais pressupostos normativos (ARRETCHE, 2015a, p. 49).

De forma categórica, as modificações no pacto constitucional reverteriam parcela dos pressupostos de autonomia de gastos dos entes subnacionais. As emendas se proliferaram em matérias fiscais, revelando a notória reação do governo central ao programa de descentralização de recursos financeiros construído na Carta Constitucional de 1988 (OLIVEIRA, 2016, p. Posição Kindle 41-42).

Em que pese a Constituição de 1988 ter sido ostensivamente alterada ao longo dos anos que se seguiram após sua promulgação⁶, os ajustes realizados durante a década de noventa seriam um produto cuja pedra angular teria sido circunscrita na própria Constituição, posto que o regramento da CF de 88 retratou as incertezas dos constituintes naquela delicada conjuntura sobre a temática de políticas fiscais, sociais e as atribuições das instâncias governamentais com relação às políticas públicas. As consequências dessas incertezas, segundo Souza (2013) seriam:

1) **os requisitos para emendas à Constituição de 1988 são relativamente fáceis** de serem cumpridos em comparação com outras constituições; e 2) com a ampliação da competência privativa da União para legislar, **os constituintes delegaram ao Legislativo e ao Executivo federais a determinação das preferências sociais futuras** e a tarefa de tornar efetivos os direitos sociais constitucionalizados em 1988. (SOUZA, 2013, p. Posição Kindle 1741-1748). Grifamos.

Arretche (2015a) nos apresenta em sua pesquisa uma temática interessante por hora: que o constituinte 1988 criou um modelo de Estado federativo que “combina ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais” (ARRETCHE, 2015a, p. 36). A autora advoga que os formuladores da Constituição de 1988 não objetivaram produzir um ambiente organizacional que solidificasse a regra original de distribuição de autonomia e capacidade organizacional dos entes federativos, uma vez que não estabeleceram regras que demandassem ulteriormente a aprovação de vultuosas maiorias nas Casas Legislativas para modificar o ajuste constitucional.

⁶ São 109 Emendas Constitucionais desde o ano de 1992 até junho de 2021.

PLANALTO. **Lista de Emendas Constitucionais**. Presidência da República, Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm> Acesso em: 26 jun. 2021.

Em outras palavras, embora o contrato original norteasse toda a atuação da Administração Pública em nível nacional e dos entes federativos em todas as suas esferas, estabelecendo as interações e níveis de autonomia, a União teria a prerrogativa facilitada para alterar não somente a legislação ordinária e complementar, mais a própria Constituição Federal, uma vez que as regras de emendamento são um tanto quanto facilitadas.

Exemplo disso é o quórum de aprovação das PECs, que podem modificar as regras constitucionais com três quintos dos votos dos membros das duas Casas Legislativas Federais em dois turnos de votação⁷. No mesmo estudo, Arretche (2015a) concluiu, por fim, que as arenas federais, locais onde se debatem as propostas de emendas que alteram aspectos federativos que eventualmente prejudicam os governos municipais e estaduais (que deveriam ser mecanismos de vetos dos entes subnacionais) na realidade são mais severamente afetadas por influências político-partidárias do que por questões regionais ou dos territórios que as elegeram e que estas, deveriam possuir vínculo de representação, e em tese, de fidelidade.

Diante de alianças políticas e estratégias dos gestores da União e atores do cenário político pátrio, o regramento constitucional de 1988 foi emendado de forma considerável pelo Congresso Nacional, alterando o percurso ou a inatividade de um leque de políticas públicas nacionais, interferindo na implementação destas demandas assim como redesenhando os contornos do federalismo fiscal e reestruturando as relações entre as instâncias governamentais da federação (SOUZA, 2013, p. Posição Kindle 2146-2148).

Nesse seguimento, a agenda legislativa nos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal abrangeu temáticas que provocaram perdas no poderio dos Municípios e Estados, pois diante da prerrogativa da União de legislar sobre a forma de exercício e atuação destas esferas de poder, esses governos receberam penosas interferências legislativas federais relativas à sua autonomia, com a edição de matérias que versaram sobre a execução de seus encargos constitucionais, alocação de gastos e formas de arrecadação de impostos (ARRETCHE, 2015a, p 118).

A pauta legislativa prescrita pela União nesse período abarca pontuais mudanças relacionadas às diversas imposições aos Estados e Municípios, que merecem ser destacadas para uma coerente compreensão do ambiente federalista ora abordado. No que toca à política de vinculação de gastos da saúde, foi editada, no ano 2000, a Emenda Constitucional 29, onde foi fixado, nos termos da criação do artigo 77 no Ato das Disposições Constitucionais

⁷ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Artigo 60, § 2º. Brasília, DF, out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 26 de jun. de 2021.

Transitórias, o encargo de gastos com saúde sobre a arrecadação na proporção de 12% aos Estados e Distrito Federal e 15% aos Municípios.

Publicada no ano de 1996, a Emenda Constitucional 14 concebeu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que após regulamentação federal, determinou e distribuiu entre União e principalmente Estados, Distrito Federal e Municípios, obrigações quanto à manutenção e fornecimento do ensino em seus variados níveis, complementando o artigo 212 da Constituição, que já previa uma porcentagem mínima de gastos na manutenção do ensino sobre o orçamento das esferas constituintes.

Ademais, por força da Emenda Constitucional 31, instituída em 2000, os Estados e Municípios, por meio da inclusão do artigo 82 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foram impelidos a criarem fundos de combate à pobreza, devendo destinar recursos específicos para sua implementação, com base em receitas adicionais do ICMS e ISS.

O advento da Lei Complementar nº 101/2000 – a famigerada Lei de Responsabilidade Fiscal – impôs limites de gastos com pessoal para os Estados, Distrito Federal e Municípios bem como regras que ao passo que representaram um avanço na gestão administrativa e terem criado mecanismos para o controle externo dos governos por órgãos de fiscalização, engessaram ainda mais o orçamento subnacional, diminuindo exponencialmente a autonomia administrativa e financeira destas localidades. Tramitam no Senado Federal inclusive, diversas propostas de alteração da respectiva Lei⁸, que objetivam equilibrar as contas dos entes subnacionais.

Essas matérias acrescidas a outras que instituíram controle de gastos e regras sobre a arrecadação e repasse de recursos aos Estados, Distrito Federal e Municípios pós Constituição de 1988, segundo Arretche (2015a, p. 113-115) reverterem as conquistas descentralizadoras da própria Carta Magna. Essas esferas de governo, para exercerem suas próprias competências, necessitam de prévia autorização federal. Isto significa dizer que muitas competências que não foram claramente identificadas e delegadas pelo constituinte foram paulatinamente sendo legalmente distribuídas por meio do processo legislativo federal da década de noventa e anos seguintes.

⁸ SENADO FEDERAL. **Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser alterada para equilibrar contas de estados e municípios.** Agência Senado, Brasília, 19 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/09/19/lei-de-responsabilidade-fiscal-pode-ser-alterada-para-equilibrar-contas-de-estados-e-municipios>> Acesso em: 26 de jun. de 2021.

Essas mudanças evidenciadas transfiguraram o ofício de cada membro federativo no cenário nacional, estabelecendo novas perspectivas de formulação, financiamento e implementação das políticas públicas, assinalando um novo panorama de controle e centralização de diversas demandas conforme regulamentação editada pela União (SOUZA, 2013, p. Posição Kindle 1722-1724). Essa nova formatação do arranjo institucional, superou o domínio de geração das políticas públicas, impactando, como já exaustivamente apresentado, o federalismo fiscal até então corrente.

Condensando todo o exposto, a Constituição vigente mesmo na época de sua promulgação, quando imperava a atmosfera de descentralização em âmbito nacional e tais valores estavam exaltados e com apoio das elites nacionais e regionais, não concebeu um cenário permanente, pois esta mesma legislação permitiu à União legislar em áreas pontuais de forma privativa, em especial aquelas que se referem às atividades dos demais entes federativos.

Cumprir consignar que tal enunciado conduz a outra assertiva: que as elites instaladas nas arenas federais possuem prerrogativa não só de deliberar sobre aspectos de caráter geral da nação, mas também de atuações regionais ou locais, diante do modelo de Estado federativo descrito por Arretche (2015a), vejamos:

Assim, o modelo de Estado federativo brasileiro autoriza as elites do governo central a apresentar iniciativas legislativas em todas as áreas relevantes de políticas públicas, em particular aquelas cuja execução é de competência de Estados e Municípios. Em outras palavras, os constituintes de 1987-1988 atribuíram à União a autoridade para regular as regras de execução das competências dos governos subnacionais – tais como a arrecadação de seus próprios impostos, a seleção de seus próprios governantes e representantes, e a implementação de suas principais políticas. (ARRETCHÉ, 2015a, p. 75).

Complementando a linha de raciocínio apresentada, a centralização federativa descrita na presente seção se concretizou em razão das normas que disciplinam tais matérias beneficiarem as elites que ocupam o Congresso Nacional, ocasião que restringiram a possibilidade de vetos e objeções de cunho subnacional, uma vez que a coesão partidária de parcela dos representantes nas duas Casas Legislativas Federais (arenas protagonistas nas alterações da Constituição Federal) é inclusive superior à eventuais coesões regionais/locais, o que dificulta a reprovação de emendas à Constituição desfavoráveis aos entes subnacionais e benéficas à União.

Em síntese, na década de noventa, segundo Arretche (2015a, p. 49) as elites fixadas no governo central foram vitoriosas em modificar ampla legislação federal relacionada à

arrecadação de impostos, responsabilidade pela execução e implementação de políticas de controle e gestão dos gastos públicos dos Municípios e Estados, reorganizando os arranjos institucionais e colaborando para o robustecimento da União em detrimento das demais instâncias de governo nacional.

Bem na verdade, Rocha (2013, p. Posição Kindle 967-972) sintetiza as alterações da década de noventa pontuando o aumento de alíquotas de contribuições e impostos do governo central não partilhados com os governos estaduais e redução de diversas despesas pelo governo central, o que ocasionou pressões em face dos governos subnacionais, para que estes passassem a investir em funções e serviços antes atendidos com recursos federais. Tal cenário, somado aos demais mecanismos de fortalecimento do governo central pontuados nesta seção, restringiram a liberdade de escolhas dos Estados e Municípios da nação, uma vez que a limitação dos recursos e os gastos obrigatórios instituídos em determinadas políticas comprometem consideravelmente parcelas das receitas locais.

Sintetizando, a autonomia decisória dos governos locais é fortemente limitada por regras nacionais que regulam as finanças subnacionais (ARRETCHE, 2015a, p. 177). As deliberações dos gestores subnacionais se subordinam à pesada influência da regulação de outras instâncias federativas, que eventualmente ditam regras e os caminhos das finanças municipais.

Sacramentando as tendências do federalismo brasileiro arquitetado ao longo de pouco mais de 30 anos, é legítimo salientar que convivemos com períodos e vetores de incentivo à autonomia decisória, onde a descentralização foi pauta prioritária da nação. Seguidamente, é possível identificar o movimento emergente que se consolida nas arenas legislativas federais que objetivou cimentar o papel de controle da unidade e prioridades nacionais de determinadas políticas públicas em torno do governo central, o que conseqüentemente propiciou interessante ambiente de relações intergovernamentais.

1.3 Relações intergovernamentais em evidência

O federalismo nacional contemporâneo, após extensa regulamentação do constituinte e modificações da pauta centralizadora da década de noventa e dos anos seguintes, desenvolveu dispositivos e características de divisão de autonomia política, decisória e de arrecadação de tributos que traduzem as conseqüências dos avanços e retrocessos de diversas políticas públicas ao longo de todo território nacional. Ademais, diante do caráter específico de gestão política e administrativa implantado pela CF de 88, é precioso analisar as relações intergovernamentais

dos entes da federação para a compreensão de forma integralizada a atual perspectiva federalista.

A presente sessão se dedica a enumerar aspectos interessantes das relações intergovernamentais do federalismo brasileiro, pontuando relacionamentos e estratégias de regulação exercidas pela União perante as demais esferas nacionais. No que tange às instâncias governamentais, cumpre consignar que cada uma destas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) possuem autonomia política com autoridade não apenas para desenvolver programas de exclusiva iniciativa, mas também de influenciar os projetos que são idealizados pelo governo central, e eventualmente aderir a redes de políticas públicas (Pierson, 1995).

Prosseguindo, Pierson (1995, p. 451) apresenta relevante discussão no que se refere à temática federativa das relações intergovernamentais, uma vez que identifica que em sistemas federativos existe uma preferência em saber “quem deve fazer isto” sobre “o que deve ser feito”. Esse impasse provém em razão da capacidade de diferentes esferas governamentais poderem operacionalizar suas atividades em uma mesma localidade territorial. O autor finaliza sua observação pontuando que a carência de uma demarcação precisa o suficiente pode proporcionar duas consequências marcantes: a sobreposição de iniciativas por entes diferentes ou ainda o contrário, ou seja, a ausência de atuação de quaisquer instâncias governamentais em áreas frágeis à população.

Outra abordagem valiosa para este trabalho é a necessária distinção evidenciada por Arretche (2015a, p. 192) entre qual autor formula a política pública e quem de fato executa esse programa. Em que pese os Estados e principalmente os Municípios serem atores pertinentes na dimensão dos gastos e fornecimento de serviços públicos, suas deliberações relativas à execução de políticas públicas, arrecadação tributária e forma de dispêndio dos recursos sofrem ampla interferência pela regulação federal, que será abordada no decorrer da presente sessão.

Ainda que os Estados e Municípios executem e implementem as políticas públicas e parcela dos custos sejam financiados pela própria arrecadação destas esferas de governo, a formulação nacional da política fica interligada às deliberações que não estão inseridas na autoridade e supremacia local.

Nesta seara, as relações intergovernamentais representam campo a ser explorado nesta seção com o propósito de externar os arranjos e interações dos níveis de governo. No que tange às relações intergovernamentais típicas do federalismo, Abrucio e Sano (2013, p. Posição Kindle 4171-4175) asseveram que as RIGs constituem genuíno elemento substancial para compreender o ambiente institucional baseado na “barganha contínua entre atores”. As relações

intergovernamentais se configuram em episódios quando mais de um governo interage para o seguimento e execução de políticas públicas:

Num contexto federativo, as RIGs tornam-se mais complexas, em razão da necessidade de coadunar a maior autonomia dos níveis de governo com a necessária interdependência entre eles. Daí nasce o tema da coordenação intergovernamental, isto é, de como criar instrumentos que consigam articular entes federativos sem que estes deixem de ser autônomos. (ABRUCIO e SANO, 2013, p. Posição Kindle 4171-4175).

Na federação brasileira subsistem mecanismos organizacionais da União que contribuem para que os procedimentos de desenvolvimento de políticas públicas sejam confiados à regulação do governo central. Com efeito, a União possui instrumentos hábeis para estruturar e coordenar programas a serem implementados pelos Estados e Municípios na aspiração que determinadas ações sejam direcionadas a efetivar finalidades e metas nacionais.

Detentora da maior fatia da arrecadação nacional, a União se utiliza das transferências federais para minimizar as desigualdades de receita com os Estados e Municípios, propiciando que o contraste nos provimentos de serviços à população não seja ainda mais extenso do que atualmente se vislumbra. Esse mecanismo de “solidariedade territorial” conforme ressalta Arretche (2015a, p. 20-21), é uma das principais fontes de renda dos Municípios brasileiros, possuindo perfil redistributivo, com valiosa característica:

A regulação federal afeta decisivamente o modo como as políticas descentralizadas são executadas. As regras constitucionais, a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas executadas, bem como o poder de gasto da União, são fatores explicativos centrais da agenda dos governos subnacionais. (...)

Mais que isso, sua distribuição também não está sujeita a negociações particularistas orientadas a prover apoio ao presidente a cada votação parlamentar. Diferentemente, sua alocação está orientada a produzir incentivos para alinhar as prioridades dos governos locais às prioridades da agenda política federal. (ARRETCHÉ, 2015a, p. 20-21).

Aqui temos um pressuposto: a agenda das políticas públicas locais recebe pesados incentivos para que se alinhe com as agendas nacionais, ou melhor, aquelas que a União deseja que sejam prioritárias a todo território nacional. Neste aspecto, é imperioso destacar que o perfil de distribuição dos proventos financeiros no ambiente federativo brasileiro possui importância primordial para o equilíbrio e manutenção das relações intergovernamentais, em

razão de representar um parâmetro singular para aferir a autonomia política de cada unidade constituinte. (ROCHA, 2013, p. Posição Kindle 924-926).

Tal premissa é comprovada igualmente pelo movimento pré-constitucional da década de oitenta, que contou com forte presença de prefeitos e governadores, que desenvolveram um perfil de intensa intervenção no espaço de debate do pontos que convergiram na proposta da Constituição Federal de 88, ambiente que deu largada à possibilidade de proposição de estratégias predatórias, com os governos subnacionais pleiteando diminuir suas obrigações e ampliar suas receitas às custas do governo central (Abrucio, 1998). A tese do “federalismo predatório” abordada por Abrucio (1998), ampara que a supremacia dos interesses dos Municípios e Estados no período de transição democrática ocasionou uma divisão não muito clara das responsabilidades das esferas governamentais, ao passo que descentralizou preciosas parcelas de recursos a estes atores institucionais.

Tais ingredientes conceberam as legislações suplementares que objetivaram normatizar a equitativa partilha dos recursos financeiros e responsabilidades dos entes federativos, equacionando os níveis e relações das esferas de governo. A vista disso, o governo central, responsável pelas transferências federais e coordenação geral de políticas basilares ao fornecimento e garantia de direitos à população, arquitetou um planejamento que necessariamente fixou a atuação e o dispêndio de recursos financeiros das demais esferas, regulando programas a serem executados nos Estados e Municípios.

Segundo Arretche (2015a) as políticas reguladas pela União possuem primazia reduzida e menor desigualdade horizontal, à medida que aquelas que não passam pelo crivo da regulação detém escassa prioridade e elevada desigualdade horizontal. A regulação exercida pelo governo central possibilita certificar que “é possível combinar a execução descentralizada de serviços públicos com a centralização da autoridade sobre as regras de sua execução” (ARRETCHE, 2015a, p. 21).

Neste âmbito, é possível certificar que quanto maior o nível de regulação da política ou programa, menor será o contraste de gastos entre as esferas subnacionais. No que tange ao caráter descentralizado, as políticas podem ser agrupadas em dois seguimentos:

(...) reguladas: aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas; não reguladas: aquelas nas quais execução das políticas (policy-making) está associada à autonomia para tomar decisões (policy decision-making). (ARRETCHE, 2015a, p. 208).

Neste escopo, as políticas reguladas afetam de forma decisiva os parâmetros de gastos dos Municípios e Estados, constituindo um coeficiente que elucida como se comportam as prioridades de gasto dos governos locais, bem como se tendenciam as disparidades horizontais destes. Com o propósito de compreender de forma mais abrangente essas relações verticais da União com as demais esferas governamentais, é inestimável compreender que o federalismo abarca em si relações de caráter cooperativo e competitivo entre seus entes e que merecem atenção e abordagem. Vejamos.

A abordagem competitiva e cooperativa evidencia, nos Estados federalistas, quais serão as formas de interação e distribuição das competências entre as unidades constituintes. No modelo competitivo, a segmentação das competências entre as esferas governamentais é regrada pela partilha de responsabilidades por área de políticas públicas. “Com essa divisão, pretende-se separar o espaço de atuação das esferas do governo de maneira a preservar a autonomia das unidades federativas na produção de políticas, favorecendo a competição entre elas” (ABRUCIO e FRANZESE, 2013, p. Posição Kindle 6920-6924).

Neste padrão de relação institucional, o poder de arrecadação tributária é igualmente partilhado, oportunizando a fixação de fatias diversas pelos entes da federação, que se inserem num ambiente competitivo entre os níveis de governo.

O perfil cooperativo possui um método de tributação conjunta entre os níveis de governo e um equilíbrio fiscal vertical e horizontal, ao aposto da tributação competitiva exposta anteriormente. “As instituições políticas incentivam os atores territoriais a colaborarem, dividindo os poderes entre eles funcionalmente e prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente” (ABRUCIO E FRANZESE, 2013, p. Posição Kindle 6931-6933)

No cenário nacional, a Constituição Federal estabeleceu competências que são de caráter comunitário a todos os níveis de governo, permitindo que cada esfera constituinte desenvolva e implemente políticas e programas governamentais que contemplem cada uma das matérias arroladas no Art. 23 da CF:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
 - V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
 - VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
 - VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
 - VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
 - IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
 - (...)
- Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
(BRASIL, 1988).

A previsão de responsabilidades compartilhadas necessariamente incentivou relações intergovernamentais que estabelecessem padrões de cooperação para execução de políticas e programas de alinhamento nacional, o que demonstra o perfil cooperativo do federalismo nacional, tese sustenta também por Abrucio e Franzese (2013, p. Posição Kindle 6957-6958).

Ainda que de fato a cooperação seja uma vertente expressiva no federalismo nacional, Ramos (2018), além de enumerar mais enunciados de cooperação instituídos pela Carta Magna, como as competências concorrenciais vinculadas nos artigos 18 e 31 da CF de 1988, relembra que ao passo que o constituinte tenha sinalizado a necessária cooperação dos entes nacionais, incluiu no bojo da Constituição elementos próprios do federalismo dual competitivo, destacadamente as competências privativas previstas nos artigos 20 e 21 da CF por exemplo.

Neste cenário, é oportuno consignar que o federalismo nacional não pode ser concebido como um arranjo estritamente cooperativo ou ainda competitivo. Ao contrário: o constituinte deixou evidente com a inserção de competências concorrenciais e privativas, o que de fato trata-se de um sistema proeminentemente mestiço. Ao encontro dessa premissa, Conti (2001) compreende o federalismo brasileiro como misto, embora possua maior predisposição à linha cooperativista dos níveis de governo.

O mandamento constitucional evidenciado anteriormente (Art. 23 da CF), que disciplina a competência compartilhada e comum de diversas políticas (algumas com caráter notavelmente essencial como saúde e assistência) para as três esferas de governo, característica intrínseca do federalismo cooperativo, contribui para a perspectiva de que o Estado brasileiro se encaminha com proporcionalidade para um ambiente de equilíbrio decisório entre as unidades constituintes no que se refere a consecução de programas de magnitude nacional.

Em que pese tal enunciado, Souza (2013, p. Posição Kindle 1871-1880) apresenta como paradoxo a autoridade exercida pelo governo central no que toca ao estabelecimento de normas gerais sobre diversas temáticas que são elencadas como competência comum para os níveis de governo. Com efeito, apenas os Estados (excetuando os Municípios desse rol) poderiam legislar sobre temas de repercussão tanto nacional como precipuamente regional e local, legislação que apenas poderia suplementar a federal.

As normas de cooperação nacional que ficam a cargo da União, são fixadas no âmago de regular a execução de políticas de forma homogênea pelos entes subnacionais, destacadamente os Municípios. Esses instrumentos de supervisão federal na concepção de Arretche (2015a, p. 22) evidenciam o designo de alforriar os recursos financeiros necessários à provisão dos serviços fornecidos à população do domínio das negociações particularistas de origem partidária.

Ainda que tal enunciado seja realidade, Arretche (2015a, p. 22) denota que embora a União detenha poder de influência sobre o universo das políticas públicas dos entes federativos, não se pode arrematar que os Estados, Distrito Federal e Municípios não sejam agentes proeminentes no âmbito do processo de formulação ou ainda implementação dos programas que visam atender as demandas de interesse coletivo.

Os domínios subnacionais detêm diversas estratégias de utilidade e otimização de recursos financeiros quando da implementação dos programas sob sua responsabilidade, se valendo de um razoável espaço para atuação própria. (SOUZA, 2013. p. Posição Kindle 2128-2129). Nesta perspectiva, os Estados e Municípios embora sejam pesadamente influenciados por diretrizes condicionantes da União, não são engessados a ponto de não influenciar de forma determinante os programas que são confiados às suas gestões.

É viável advogar que a consecução das políticas públicas prenuncia possibilidades de autonomia do governo local associadas às decisões normalmente envolvidas na fase de implementação. Os gestores locais dos Municípios possuem potencial de amplificar atividades, pautas e interesses aos parâmetros normalmente fixados pela União.

Complementando a linha de raciocínio, Arretche (2015a, p. 24) atesta que os Municípios têm operado como “laboratórios de inovações”, uma vez que tal possibilidade de autonomia na execução e implementação dos programas municipais, quando bem-sucedidos, podem adquirir dimensões nacionais e eventualmente ser incorporados à pauta das esferas superiores de governo.

Este horizonte de oportunidades propicia que os Municípios agreguem novas ações e estratégias à implementação de programas de políticas públicas, consentindo, inclusive, a inserção de deliberações e inovações de iniciativas próprias. Neste contexto, é louvável destacar que as predileções dos agentes políticos subnacionais podem interferir nos rumos da execução da política, sobretudo:

“na fase da implementação, as preferências de governadores e prefeitos afetam o desempenho das políticas. A autonomia política das unidades constituintes e o fato de administrarem receitas próprias lhes permitem margens de discordância em relação à União e à capacidade de iniciativa”. (ARRETCHE, 2015a, p. 24).

O universo de intervenção e relacionamento das unidades constituintes, é caracterizado, portanto, pela coexistência de níveis de governo e poderio que tecem RIGs que fortuitamente desempenham traços e tendências competitivas e cooperativas, tipificadas, conforme apresenta Abrucio e Sano (2013, p. Posição Kindle 4164-4168), “pelo conflito de poder, como pela negociação entre esferas de governo”.

Aliás, essa negociação não apenas se dá entre diferentes entes federativos, mas também entre as próprias esferas de governo subnacionais da mesma categoria, sobretudo os Municípios. Não apenas as interações e parcerias duais intermitentes, mas também o associativismo municipal tem sido um importante instrumento para descentralização governamental e o fortalecimento dos governos locais no cenário nacional.

Essa associação entre diversos Municípios também endossa o coro das relações intergovernamentais descritas nesta seção, sendo prática adotada em diversos países, com objetivos e estratégias distintos dos demais relacionamentos verticais com a União e Estados:

O associativismo municipal é uma prática adotada em vários países, com os objetivos de promover o fortalecimento dos municípios como nível de governo e de facilitar a prestação de certos serviços públicos, mediante a criação de escalas populacional, financeira, econômica e técnica, sem as quais seria inviável a prestação desses serviços em padrões adequados, no caso de pequenos municípios. (MELLO, 1997, p. 55).

Neste cenário de possibilidades de relacionamentos entre os entes federados, as RIGs constituem um palco de intensas interações que podem tanto afetar a autonomia e o caixa dos governos subnacionais através do relacionamento vertical entre União e Estados com Municípios, quanto um horizonte capaz de ampliar a performance da prestação de serviços em

razão da ampliação da escala proporcionada pelas relações consorciadas, associativas e colaborativas próprias do relacionamento horizontal das municipalidades.

2 O UNIVERSO DOS GOVERNOS LOCAIS

2.1 O Município como entidade de destaque na federação brasileira

Seguidamente à promulgação da Constituição Federal de 1988, a descentralização instituída pela Carta Magna propiciou aos Municípios e Estados a obtenção de novas vantagens tributárias e fiscais, bem como novas incumbências com relação à efetivação de políticas públicas voltadas ao atendimento da população local.

Como já exposto anteriormente, as lideranças políticas (precipuamente as municipalistas) associavam a temática da descentralização federativa ao sabor da democracia, ocasião que participaram ativamente da formulação de diversos dispositivos constitucionais. Na visão de Abrucio (2005, p. 46), esse novo modelo federalista

(...) foi resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional desenvolvimentista a ele subjacente. O seu projeto básico era fortalecer os governos subnacionais e, para uma parte desses atores, democratizar o plano local. (ABRUCIO, 2005, p. 46).

Esses governos subnacionais (Estados e Municípios) constituem vasto campo de análise deste cenário. Entretanto, na presente pesquisa, a partir deste capítulo, será abordado o universo municipal como objeto de análise e eventualmente a sua relação com outras esferas do universo federativo quando for necessário à compreensão de algum aspecto do desenvolvimento das políticas públicas desenvolvidas pelos governos locais.

Os Municípios obtiveram maior ascensão relativamente à partilha das preciosas receitas tributárias que se redesenhavam no cenário nacional, ainda que extensa parcela destes dividendos estivesse inseridos em um ambiente de dependência de recursos econômicos e administrativos dos demais níveis de governo, conforme destaca Fernando Luiz Abrucio ao tratar da experiência de coordenação federativa durante os períodos FHC e Lula (ABRUCIO, 2005, p. 48).

Esse legado do constituinte – a projeção nacional do Município – não somente limitando a elevá-lo ineditamente ao status de ente federado, mas construindo um sistema descentralizado de competências e repartição de recursos tributários às municipalidades, evidenciou o compromisso da nova federação que emergia: o fortalecimento dos governos

subnacionais, destacadamente o Município, como forma de consolidar a democracia nacional, irradiando, desde a capital Brasília, a nova diretriz federativa até as comunidades locais.

Neste cenário, é conveniente trazer à tona a perspectiva de Celina Souza (2004), sobre esse compromisso federativo de 88:

Entre esses compromissos estavam o de restaurar a Federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, e o de consolidar a democracia, por meio do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. Essas mudanças foram engendradas por uma coalizão existente na Constituinte, formada por parlamentares que possuíam fortes laços com as demandas municipais (SOUZA, 2004, p. 27).

Com efeito, os governos municipais assumem, de forma categórica, um papel de destaque no ecossistema político e na Administração Pública, promovendo a democracia e o empoderamento da população local.

Os Municípios angariaram relevantes benefícios durante o trâmite constituinte. Segundo Souza (2001, p. 537), as clivagens entre as esferas municipais e estaduais favoreceram as primeiras, em razão de pelo menos três premissas. A primeira estaria interligada a um comportamento antagônico à perspectiva acentuada durante o regime militar que atribuía aos prefeitos gestões irresponsáveis em maior grau do que governadores; o segundo argumento retrata que a luta por recursos seria pauta mais antiga dos Municípios no Congresso, em detrimento dos governos estaduais; por fim, a dimensão eleitoral se fez relevante: os atores políticos envolvidos no trâmite da Constituição Cidadã já teriam exercido ou ainda objetivavam operar cargos do poder executivo, o que seria mais acessível em Municípios do que em Estados, razão pela qual a pauta municipalista de descentralização teria se sobressaído em incentivos maiores do que dos entes estaduais.

O artigo 3º da Carta Constitucional delineou os objetivos fundamentais da República Brasileira⁹, incumbindo ao Estado o dever de concretizar os anseios do constituinte.

Neste horizonte, na perspectiva de Ramos (2018), as municipalidades constituem componentes fundamentais para materializar o anseio estatal: viabilizar o bem comum. A autora argumenta que partindo desse pressuposto, “voltar os olhos para a municipalidade é

⁹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Artigo 3º. Brasília, DF, out. 1988. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 26 de jun. de 2021.

voltar-se para a própria finalidade do Estado, pois é no Município que o cidadão mora, trabalha, constitui família, investe na iniciativa privada etc.” (RAMOS, 2018, p. 149). Concluindo, Maria Raquel Firmino Ramos arremata que investir em ações que buscam promover benefícios aos cidadãos inevitavelmente perpassará a ótica da estrutura municipal.

Na verdade, é necessário reconhecer que muito embora a federação seja formada pela união indissolúvel da União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, o alicerce de concretude da arquitetura federativa nacional é sustentado pelos 5.570 governos locais, distribuídos pela imensidão do território brasileiro onde cada cidadão elegeu um destes para construir seu lar e desenvolver suas atividades.

A União, ao incentivar a universalização das políticas sociais por intermédio da descentralização de competências e recursos financeiros, desloca a operacionalização da gestão das políticas públicas aos Municípios e proporciona a consumação de um programa nacional por meio destas entidades (ABRUCIO e FRANZESE, 2013, p. Posição Kindle 7132-7137).

Garcia (2013, p. 314) compreende o Município como fundação da federação, uma vez que dele decorre a existência do indivíduo e de sua cidadania, que se materializa no universo local. Legitimando sua linha de raciocínio, acrescenta que tal argumento se consolida na medida que se constata o caráter fictício-jurídico dos demais entes federados, posto que a existência destes perpassa da concretude municipal, onde convivem os cidadãos, pessoas e o povo brasileiro.

Na mesma linha, Ramos (2018, p. 59) endossa que o Município é o ente que de fato existe no campo concreto, tangível à população, ocasião que expõe a ficção jurídica da União e Estados, o que, necessariamente, conduz à conclusão que os primeiros merecem maior atenção quando da definição de estratégias que busquem a efetivação dos direitos sociais.

Sistematizando essa linha de raciocínio – que inclusive ganha adesão de autores que encapam a luta da extinção dos Estados¹⁰ – esse caráter “fictício” e o distanciamento da União e Estados da população local incrementa a emersão de um ambiente fértil para a ascensão do Município como objeto de estudo primordial para este trabalho, como ente capaz de instituir, de fato, os objetivos elementares da República.

¹⁰ Na visão de Raul Ferraz “**Os Estados são mera ficção. Não têm sequer onde morar.** Moram em Municípios aos quais denominam de “capitais” para onde arrastam os recursos e para onde os Prefeitos se deslocam com o pires na mão” (FERRAZ, 2017, p. Posição Kindle 139). Grifo nosso.

Ferraz (2017) por exemplo, em sua obra que aborda o federalismo vigente e a proposta da criação de um estado unitário brasileiro, assinala o potencial dos entes municipais, veja-se:

Afinal, os Estados no Brasil são entes totalmente inúteis, desnecessários e caros. **Não há nada que o estado faça que o município não possa, ele mesmo, fazer**. Assim como, também, não há nada que o estado faça e que não haja um órgão de nível nacional fazendo a mesma coisa; sem qualquer necessidade de intervenção desse terceiro ente e com muito mais legitimidade. São 130 anos de inutilidade, desperdícios, extravios e perdas, suportados pela sociedade. (FERRAZ, 2017, p. Posição Kindle 149). Grifo nosso.

Em que pese não seja objeto deste trabalho questionar o arranjo federativo vigente, nem tampouco a competência e a aptidão dos Estados em efetivar os direitos sociais e suas responsabilidades, o fragmento transcrito acima da obra “*O Brasil Não Precisa de Estados: A Revolução dos Prefeitos*” contribui para apimentar o debate sobre a relevância do Município no cenário nacional.

Rezende (2009) compreende que a descentralização das responsabilidades na gestão pública para as esferas municipais é o percurso mais promissor para ampliar a eficiência estatal, na medida que esta sobredita responsabilidade é confiada à instância de poder – o Município – mais próxima da população a ser assistida. O autor assevera, ainda, que “menores são os riscos de falta de foco na aplicação dos gastos e maior é, portanto, a chance de aumentarmos a eficiência e a eficácia da ação estatal” (REZENDE, 2009, p. 16).

Encampano tal ideia, Ramos (2018) contribui na medida que apresenta a ideia de que pelo menos em tese, a proximidade do poder público local em relação aos cidadãos facilita a “efetivação dos ideais de legitimidade democrática e a eficiente alocação dos recursos públicos” (RAMOS, 2018, p. 13). Desta feita, o Município exerce não somente na federação, mas inclusive em Estados unitários, um papel de destaque na consecução de políticas sociais.

Subscrevendo o mesmo horizonte de argumentação, Mello (1991) pontua que os Municípios, de fato, são admitidos com maior frequência como sendo instituições que conduzem a presença do Poder Público ao interior de um país de forma mais eficaz. Complementando, Souza (2002) atesta que a descentralização se comprometeu, ainda, em converter os governos municipais em instâncias mais eficientes e disponíveis, concentrados, com maior precisão, nas demandas da população local.

Percebe-se, neste ângulo, que não podem mais prosperar argumentos que sustentem a completa desconfiança quanto à consecução de políticas públicas pelos governos municipais. Não cabe mais vislumbrar a gestão pública municipal como palco exclusivo de barganhas que

facilitam única e exclusivamente o mandonismo¹¹ das elites locais e ambiente certo de ineficiência administrativa, mas sim uma pedra angular para construção de uma nação mais justa e igualitária, com alicerces na promoção dos direitos sociais.

O fortalecimento destes entes subnacionais retratado pela Constituição Federal de 88 segundo Ramos (2018) tem sido uma inclinação recorrente em países democráticos, diante da extensão do território e população ser bem menor que a das demais instâncias de poder:

Isso **pressupõe a melhor execução das políticas públicas e a eficiência na solução dos problemas** locais. Não se pode desprezar este fato na discussão por descentralização. Devem-se encontrar meios para coibir os problemas políticos existentes historicamente no Brasil que impedem o avanço da eficiência da estrutura municipal. Repensar a forma federativa passa necessariamente pela reestruturação do Município no Brasil. (RAMOS, 2018, p. 107). Grifo nosso.

Nesta circunstância, o tripé federação, Município e descentralização caracteriza uma fórmula de gestão e divisão de poder que retrata o atual panorama desta nação, onde se anseia pelo progresso na consumação dos direitos sociais, desenvolvimento econômico e democracia.

Diante do protagonismo cada vez mais recorrente dos Municípios na efetivação das políticas públicas à população local, tem-se percebido – como fruto esperado da descentralização – a participação das gestões locais com maior amplitude na disponibilização e atendimento das demandas locais de assistência social, saúde, educação, meio ambiente, habitação, cultura, emprego e renda, etc.

Esse destaque na atuação municipal tem se evidenciado diante de mudanças pontuais no campo de serviços sociais universais que foram atribuídos à governança local, como bem pontua Celina Souza (2004, p. 38), que apresenta essa nova engenharia de gestão que propiciou o advento de “institucionalidades” que não se limitam apenas à permuta entre União e Municípios em sua implementação:

“(...) não se limita à transferência de sua implementação, **mas tem significado também o envolvimento das comunidades locais no processo**

¹¹ José Murilo de Carvalho ao tratar do conceito de mandonismo, certifica que “**refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder**. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional”. (CARVALHO, 1997, p. 02). Grifo nosso.

decisório e de controle da implementação de políticas sociais. A Constituição de 1988 foi pródiga na criação de mecanismos de participação das comunidades locais em alguns fóruns decisórios e no controle dos resultados de certas políticas públicas locais, buscando, ao mesmo tempo, empoderar segmentos da comunidade e promover a *accountability* dos gestores públicos”. (SOUZA, 2004, p. 38). Grifo nosso.

Conclui-se diante desta perspectiva apresentada que, de fato, além de apresentarem modelos de gestão inovadores, os Municípios igualmente têm oportunizado a criação de espaços para experiências participativas, como os conselhos municipais voltados para a decisão, participação na gestão e fiscalização de políticas sociais e o já mencionado Orçamento Participativo – que muito embora tenham um longo caminho a trilhar – permitem a incorporação de segmentos sociais marginalizados do processo decisório na distribuição de fração dos recursos orçamentários municipais, fornecendo maior credibilidade às gestões locais pelo controle externo exercido.

Além de assumirem demandas e competências concorrentes com os demais membros do pacto federativo, diante das mudanças concebidas no bojo da Constituição Federal de 88, assim como aquelas decorrentes das alterações legislativas abordadas na segunda seção do capítulo anterior, que incentivaram mudanças na organização e financiamento das políticas sociais, André Borges (2013, p. Posição Kindle 2383-2385) ressalta a ampliação da participação dos governos locais na execução das despesas provenientes de políticas sociais, simultaneamente ao decréscimo na participação dos Estados.

Os Estados, antes representantes incontestáveis da hegemonia política e financeira em comparação aos enfraquecidos Municípios, como bem apresenta Fernando Luiz Abrucio em sua famigerada obra “*Os barões da federação*”, publicada ainda na década de noventa, que externou valiosos subsídios para a compreensão do fortalecimento dos governadores estaduais¹² (Abrucio, 1998), vem a cada dia minimizando sua importância face a ascensão dos governos locais como atores principais (e não mais coadjuvantes) a nível nacional.

Neste liame, Borges (2013, p. Posição Kindle 2558-2560) em seu estudo que compreendeu os anos de 1990 a 2004, sustenta que observando o histórico das receitas disponíveis para cada instância de poder neste período, percebe-se a manutenção ou um aumento singular na participação federal, indiscutível ampliação da participação dos governos

¹² Fernando Luiz Abrucio examina as razões do fortalecimento dos governadores de Estados brasileiros na década de noventa, abordando a centralidade política incontestável do âmbito estadualista. ABRUCIO (1998).

municipais em paralelo à perda percentual dos Estados, que vêm se enfraquecendo na provisão de receitas.

Retratada a discrepância que tem se ampliado entre a atuação municipalista e a estadual em variadas circunstâncias, seja pelas políticas sociais ou aumento das receitas, é interessante testificar, afinal, que algumas funções do governo federal têm sido assumidas pelos governos locais, enquanto outras ainda se estacionam em um “vazio governamental” (SOUZA, 2004, p. 34), seja pela política de ajuste fiscal da União ou ainda porque o escopo da respectiva política a ser atribuída ao Município carece de incentivos capazes de entusiasmar a aquiescência das instâncias municipais.

Ainda que se muito tenha a pontuar sobre o progresso da descentralização das competências e recursos orçamentários aos governos subnacionais, em especial os Municípios, é elementar consignar que a autonomia dos governos locais foi, é e futuramente mais ainda será o ingrediente principal dessa receita de sucesso, uma vez que o exercício pleno da autonomia assegurada pelo Constituinte há mais de três décadas é a chave para o desenvolvimento das competências de todas as instâncias federadas.

Arretche (2015a, p. 102) apresenta um argumento inestimável à compreensão da dimensão da autonomia no processo de descentralização federativa, que merece a atenção do leitor deste trabalho. A autora certifica que de fato a descentralização implica na distribuição da autonomia para que os Municípios possam ter o espaço decisório sobre as políticas implementadas em suas cidades. Essa dedução, todavia:

(...) não corresponde à efetiva distribuição da autoridade sobre políticas no Brasil, seja no período recente seja na Constituição de 1988. Na verdade, as interpretações sobre a autonomia dos governos subnacionais no Brasil se equivocam ao deduzir a segunda a partir de evidências sobre a primeira. (ARRETCHE, 2015a, p. 102).

Diante desse enunciado, tem-se que não se pode necessariamente concluir que os governos locais possuem a autonomia para cumprirem seus preceitos e responsabilidades constitucionais e assim exercerem seu potencial exposto na presente seção somente pelo fato de a descentralização ser uma realidade no ambiente institucional brasileiro.

Ramos (2018, p. 211) ao enumerar os impasses que dizem respeito às debilidades que inviabilizam o programa de Estado delineado constitucionalmente, certifica que sem as devidas correções será impossível conceber que a gama de direitos garantidos na Carta Magna sejam consubstanciados na realidade, o que importa dizer que é vital observar se a autonomia

dos governos locais está sendo exercida com a plenitude que se espera. Afinal, são nas cidades que cada cidadão “pisa e planta os pés”¹³, e contribuem para o desenvolvimento do país.

2.2 Um exame do dilema da autonomia municipal

Diante da tríplice autonomia administrativa, orçamentária e política concedida às esferas municipais, ainda se guardava a esperança que esses governos pudessem fornecer os direitos sociais constitucionalmente garantidos e atender às demandas e necessidades de seus municípios de acordo com os regramentos contidos na Carta Magna, promovendo a universalidade dos serviços públicos e tratamento isonômico para os cidadãos.

Mais de três décadas após o advento da Constituição Cidadã, ainda se observam os desafios para concretude de muitos dos direitos e deveres subscritos em 1988. A efetivação desses direitos, sobretudo pelos governos locais, perpassa a questão da autonomia federativa que tal ente federado possui – ou pelo menos deveria possuir – para exercício de suas responsabilidades constitucionais perante à população local.

Se tratando de autonomia de instâncias governamentais, faz-se importante destacar a previsão contida na primeira Carta Constitucional brasileira, a Constituição Imperial de 1824, que em seu artigo 6º e 64, assinalava questões interessantes sobre a autonomia dos Municípios:

Art. 6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:
(...) f) a autonomia dos Municípios;

Art. 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. (BRASIL, 1824).

Com efeito, a legislação em seu artigo 68 assegurava a autonomia dos Municípios, todavia em seu artigo 6º permitia a intervenção do governo central (à época representado pelo imperador) na autonomia dos governos subnacionais. Claramente, por se tratar de um regime monárquico, autoritário e que ainda sequer era federalista, essa intervenção na autonomia municipal era compreensível. No entanto, nas circunstâncias atuais, compreender até que ponto

¹³ Expressão utilizada por Maria Raquel Firmino Ramos em sua obra “**Crise Financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil**”, para engrandecer a importância municipal. (RAMOS, 2018, p. 164). Grifou-se.

o governo central pode interferir na autonomia municipal se faz elementar para compreender os dilemas existentes na coordenação federativa brasileira.

A garantia de autonomia municipal foi assegurada na Constituição Federal de 1988, inclusive constitui dever da União¹⁴. Desta feita, de acordo com Corralo (2014b, p. 159), a autonomia não mais se tratava de uma liberalidade das unidades federadas estaduais, mas cláusula irrevogável da Constituição, em razão de compor a estrutura de normas de composição do modelo federativo brasileiro.

Preliminarmente é necessário esclarecer que as demandas por autonomia subnacional não foram concebidas, a exemplo de outras federações ao redor do mundo, por clivagens étnicas, linguísticas ou religiosas, mas sim, como pontua Rocha (2013, p. Posição Kindle 496-497), pela busca de “afirmação do poder de elites regionais”. Essas mesmas elites, no contexto nacional, interferiram através de representantes na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e anteriormente nas subcomissões, para a formatação das propostas que iriam compor o texto constitucional.

Nesta conjuntura, denota-se que a autonomia dos entes subnacionais, ainda mais a dos Municípios que foram elevados a categoria de entes federados há pouco mais de trinta anos, foi assentada sobre uma infraestrutura institucional que não conseguiu engendrar elementos que pudessem consolidar de forma permanente e duradoura a autonomia conquistada e inclusive positivada na Carta Constitucional.

A autonomia municipal, é sem sombra de dúvidas, consoante expõe Ackel Filho (1992) um elemento crucial para a sobrevivência do governo local, que ausente representa o desmantelamento desta instância de poder, se resumindo este a uma “capitania legada aos donatários do poder central” (ACKEL FILHO, 1992, p. 58).

Em seus estudos acerca do poderio municipal na federação brasileira, analisando o contraste existente entre as competências municipais e os recursos financeiros disponíveis, Corralo (2014a) apresenta interessante classificação e desdobramentos que definem com precisão exemplar a temática acerca da autonomia federativa, o que será utilizado como referência nesta seção para argumentação:

¹⁴ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: (...)
c) autonomia municipal;
BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Artigo 34. Brasília, DF, out. 1988. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 26 de jun. de 2021.

A **autonomia administrativa** consiste no poder de exercer as atividades administrativas locais, como os serviços públicos e a polícia administrativa; a **autonomia auto-regulatória** consiste no poder de elaboração da Constituição Municipal (a chamada Lei Orgânica); a **autonomia política** refere-se à eleição e à possibilidade de cassação dos próprios agentes políticos municipais – prefeito, vice-prefeito e vereador; a **autonomia legislativa** denota da elaboração do próprio sistema normativo, cuja Lei Orgânica assume a centralidade do microssistema federal municipal; a **autonomia financeira** relaciona-se com as receitas oriundas do próprio Município e dos repasses obrigatórios e voluntários de outros entes federados. (CORRALO, 2014, p. 36-37). Grifo nosso.

A produção de políticas públicas de forma eficiente requer um equilíbrio na distribuição do poder entre os entes federados envolvidos no processo de consecução destas, conforme leciona Rocha (2013, p. Posição Kindle 1018-1019). Essa distribuição do poder se envolve intimamente na autonomia em diversas de suas facetas, seja política, administrativa e destacadamente a financeira.

Na concepção de Ramos (2018, p. 35) a autonomia financeira constitui um pilar de extrema importância para que a Federação Brasileira possa efetivar os direitos e deveres que foram circunscritos na Constituição Federal de 88. Neste escopo, sem recursos financeiros não é possível aparelhar os Municípios de modo a proporcionar eficiência e viabilizar o desenvolvimento destas instâncias de governo para que os emancipe – que seja a longo prazo – de repasses e receitas dos Estados e da União.

O constituinte de 88 amplificou a questão financeira federativa ao elevar as municipalidades que hoje somam 5.570 cidades, a entes federados, a exemplo dos Estados, Distrito Federal e União. Essa decisão pretérita importa em reconhecer, conforme pontua Machado Segundo (2005, p. 49-50), a importância do provisionamento do caixa municipal, para o pleno exercício da autonomia destas instâncias federativas, que somente pode se concretizar mediante a oferta de recursos materiais.

É fundamental conhecer, de forma mais detalhada, as finanças públicas municipais a fim de averiguar os recursos que estão à disposição das municipalidades, dada a influência destes dividendos para o desenvolvimento da governança local e o provimento das políticas públicas de caráter permanente e universal. Leal (2012, p. 53-54) concebe que o estudo da autonomia municipal no cenário institucional brasileiro na verdade trata-se de um dilema não da autonomia em si, mas da ausência desta.

Os Municípios receberam a competência de tributação sobre o Imposto sobre Transmissão Inter Vivos (ITBI), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre

Serviços (ISS), além das diversas taxas municipais e as contribuições de melhoria, providenciando a arrecadação de receitas para manutenção dos serviços públicos locais.

Se debruçando neste universo de receitas próprias, é precioso esclarecer que dos impostos próprios locais, conforme argumenta Souza (2004, p. 33), o ISS – Imposto sobre Serviços possui a maior importância em termos absolutos, embora não represente a principal receita dos Municípios, nem daqueles governos mais economicamente dinâmicos, que teriam, em tese, uma arrecadação superior comparados a Municípios com estagnação econômica ou baixa atividade de prestação de serviços locais.

Prosseguindo, o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano representa o segundo maior imposto local e o único com possibilidade constitucional de cobrança progressiva. Todavia, conforme demonstra Souza (2004), é o imposto com maior índice de evasão.

Basicamente, os governos municipais estão autorizados somente a tributar a transferência da propriedade, os serviços locais e a propriedade urbana para que obtenham a provisão de receitas próprias. Ademais, muito embora aparentemente possa transparecer que os Municípios possuem à disposição recursos suficientes para a consecução de suas finalidades, a autoridade tributária está sujeita à definição de alíquotas de arrecadação desses impostos, conforme assinala Arretche (2015a, p. 201).

Além de sua arrecadação própria, os governos municipais contam, ainda, com transferências constitucionais que são regidas por critérios distintos de distribuição, dependendo do ente que efetua o repasse dos recursos financeiros, que pode ser tanto a União quanto os Estados.

As transferências constitucionais devidas pelo governo federal são decorrentes da cifra de 24,5% do produto da arrecadação dos dois impostos federais¹⁵: o IR (Imposto de Renda) e IPI (Imposto sobre a Produção Industrial), constituindo o FPM – Fundo de Participação dos Municípios. Do FPM, 10% são transferidos para as capitais, 86,4% para os Municípios do interior e 3,6% para aqueles com mais de 156.216 habitantes.

Já no que tange às transferências constitucionais devidas pelos Estados aos Municípios, estes primeiros devem disponibilizar a seus próprios Municípios 25% do total da arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), bem como com 50% das receitas do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). 75% do montante a ser distribuído deve ser calculado segundo a arrecadação em cada jurisdição.

¹⁵ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Artigo 159. Brasília, DF, out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 26 de jun. de 2021.

Transferências condicionadas universais representam outro grupo de recursos que são disponibilizados aos governos locais, que variam de acordo com o programa e sua respectiva finalidade. Souza (2004, p. 32) concebe a relevância das transferências em seu estudo sobre os governos locais e gestão de políticas sociais universais:

As transferências federais representam a principal fonte de receita para os Municípios pequenos e médios, ou seja, aqueles que abrigam os mais pobres e com população mais rarefeita. Já as transferências do ICMS são a principal fonte de receita para os Municípios economicamente mais desenvolvidos. O mecanismo de transferência do ICMS é determinado pela Constituição: cada município recebe 3/4 do que for coletado na sua jurisdição e o Estado pode determinar, por lei ordinária, os critérios de transferência para o percentual restante. (SOUZA, 2004, p. 32).

Tratamos de enumerar as principais fontes de receitas municipais para compor o universo de debate sobre a autonomia financeira destes governos. Ademais, é precípua assimilar que parcela significativa das receitas municipais – indispensáveis para o fornecimento dos serviços públicos por esses entes – não apenas advém da própria capacidade tributária deste governo, mas também de recursos que são provenientes de outras esferas da federação, e que possuem relevância significativa nas finanças municipais.

Concebendo o sistema tributário municipal composto prioritariamente por tributos indiretos, Ramos (2018, p. 208-209) apresenta três consequências: a) as decisões que implicam isenções de impostos pela União e Estados sobre tributos sujeitos à partilha repercutem de forma negativa nos repasses constitucionais; b) os Municípios, diante da dependência de repasses sobre impostos de outros entes sujeitos a consumo de bens e serviços, ficam subordinados a ciclo-econômicos; c) o imposto sobre a propriedade, de titularidade municipal, é inexpressivo comparado aos demais tributos, o que afeta o desempenho da arrecadação destes entes menores.

Com relação à primeira consequência, a autora destaca que os entes maiores, usufruindo de sua posição como entes centrais para empreender políticas fiscais e econômicas, instituem programas e ações desonerativas alheias às consequências que impactarão às esferas governamentais subsequentes, fulminando sua autonomia financeira. Fica visível e patente que a autonomia municipal financeira é visivelmente comprometida por práticas antifederativas dos demais entes que acabam por subtrair receitas imprescindíveis para o provimento de políticas locais (RAMOS, 2018, p. 163, 167).

Desta feita, o recebimento de receitas pelos Municípios para exercício de sua autonomia financeira apresenta várias limitações de acordo com o estudo realizado por Souza (2004, p. 33). O primeiro, dialogando com a visão apresentada no parágrafo anterior, se traduz na concepção que o sistema tributário nacional é concentrado em impostos que incidem sobre a produção, renda, vendas e consumo, que não estão sob a jurisdição municipal. Aqueles que estão sob a tutela dos governos locais (ISS e IPTU) necessitam da manutenção de cadastros, dados e atualização um tanto quanto complexos e custosos. No caso do ISS, considerando o porte e condição financeira de parcela significativa de municipalidades, os indivíduos passíveis de cobrança ou não existem ou são de porte reduzido e instáveis.

A fim de atrair serviços que pudessem ser tributados na esfera municipal, ampliando seus ganhos financeiros, diversos governos locais iniciaram uma competição horizontal por meio da guerra fiscal de instituição diferenciada de alíquotas sobre o ISS, gerando instabilidade para o plano local, o que acabou sendo tutelado pela regulação federal mediante alteração legislativa¹⁶. A União, desta forma, estabeleceu sua competência privativa para estabelecer alíquotas mínimas para o imposto municipal sobre serviços.

No que concerne ainda à dependência da gestão municipal relativa à partilha de tributos incidentes sobre o consumo (ISS, IPI e ICMS), Ramos (2018, p. 166) destaca que o advento de uma crise econômica poderia proporcionar uma catastrófica baixa na percepção de receitas para as finanças municipais, empatando a performance da Administração Pública local. Se depreende desta linha de raciocínio, a insegurança e fragilidade desta limitada autonomia do governo local.

Outro ponto a se destacar neste universo da autonomia financeira municipal diz respeito a autoridade do governo central sobre as diretrizes e objetivos da política pública executada pelos primeiros. Apesar das transferências federais e suas limitações já impostas, a autonomia das prefeituras, segundo Borges (2013, p. Posição Kindle 2580-2582) vem sendo minimizada diante da extensa normatização e vinculação dos recursos disponibilizados por meio destas transferências.

O constituinte originário de 88 assegurou como única restrição para as esferas municipais o percentual de 25% da receita para aplicação na política de educação.

¹⁶ Pressões dos prefeitos das capitais fizeram com que o Executivo federal, na Emenda Constitucional 37/2002, avocasse para si a competência por meio de edição de lei complementar, além de fixar alíquotas máximas e mínimas, de regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados no que tange ao ISS municipal, mediante a alteração do art. 156, inciso III da CF.

Nos anos posteriores à promulgação da Constituição Cidadã, seriam inseridos mecanismos institucionais de regulação na mesma medida que já haviam sido previstos e também sendo partilhadas receitas com os governos subnacionais. Arretche (2015a, p. 176) apresenta um panorama dessas alterações relacionando desde a inclusão do percentual mínimo de 15% com despesas na política pública de saúde até vinculações e diretrizes de gastos específicas:

Na área de saúde, induzem os governos subnacionais a adotarem prioritariamente programas de atenção básica à saúde; campanhas de saúde preventiva e de distribuição gratuita de remédios. Na área de educação, obrigavam até 2006 os governos subnacionais a gastar 15% de suas receitas no ensino fundamental e 60% desse gasto com salários de professores. Além disso, a legislação federal estabelece regras gerais para a política previdenciária municipal, restringindo a margem de decisão dos governos subnacionais nessa área específica. Finalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) define tetos de gasto com pessoal ativo e inativo, restringindo as decisões relativas à contratação de funcionários. (ARRETCHÉ, 2015a, p. 176).

Souza (2004, p. 32) destaca o cenário após intensas alterações estruturais nas regras de repasses e regulação de despesas empreendidas na década de noventa e anos que se seguiram, em especial enumerando algumas das iniciativas que provocaram a reestruturação das atribuições municipais:

No entanto, a partir de meados dos anos 90, emendas constitucionais foram aprovadas, vinculando parte dos recursos transferidos a alocações específicas, em particular para os programas de saúde e educação fundamental, assim como foram introduzidas limitações ao poder das esferas subnacionais de decidir sobre a aplicação dos recursos. Em 1996, foi aprovada a Emenda Constitucional 14, vinculando recursos federais, estaduais e municipais à educação fundamental³ e, em 2002, a Emenda Constitucional 29 aprovou novas vinculações, dessa vez para os programas de saúde. (...) A Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000, também coloca limites na capacidade de despesa dos Municípios e vários dispositivos legais impõem restrições à sua capacidade de endividamento. (SOUZA, 2004, p. 32).

Como se vislumbra acima, a autonomia decisória dos governos locais sobre o próprio dispêndio dos seus escassos e regulados recursos pode ainda, por incrível que pareça, ser fortemente influenciada pelas diretrizes federais, por meio de diversos mecanismos institucionais. A interferência sobressai a autonomia financeira, atingindo a autonomia administrativa e política, porquanto ainda que os governos municipais sejam eleitos

democraticamente, as decisões sobre políticas públicas podem ser afetadas por decisões dos níveis superiores do governo.

Arretche (2015a), tratando acerca da descentralização fiscal, concebe que esta atividade, somada à descentralização de competências, não equivale à descentralização e liberdade irrestrita sobre as deliberações da execução fiscal e provisão das políticas públicas em cada localidade. A execução das políticas públicas pode ser delegada de forma descentralizada, porém “os governos subnacionais podem estar sujeitos a uma série de regulamentações nacionais que limitam sua autonomia sobre a forma de gasto e de implementação das políticas sob sua competência” (ARRETCHE, 2015a, p. 166).

Concebendo as transferências constitucionais como um fator relevante para retratar a dinâmica de gastos em educação e saúde nos Municípios brasileiros, Ribeiro (2013, p. Posição Kindle 3389-3393) expõe que provavelmente as decisões políticas sociais definidas pelo governo central são, com efeito, as que importam no cenário federativo, em despeito à formal autonomia municipal. Arrematando esse cenário, na mesma medida, Arretche (2015a, p. 177) sublinha que as decisões de gasto dos Municípios no cenário nacional não são baseadas pelos cidadãos ou ainda pelo mercado, mas sim pela regulação imposta pelo governo central. A autonomia decisória inclusive é intensamente cerceada por diretrizes nacionais que controlam as finanças subnacionais.

O horizonte apresentado na presente seção permite reconhecer a real necessidade de equalizar a extensão fiscal de cada esfera governamental com os seus respectivos gastos e competências propiciando um debate sério sobre o pacto federativo vigente.

Leal (2012) em sua obra *Coronelismo, Enxada e Voto*, já em meados do século passado, já endossava a íntima relação entre autonomia política e financeira no âmbito municipal:

O aumento da receita dos Municípios pode contribuir eficazmente para a autonomia da sua administração, mas é bem provável que ao fortalecimento econômico dos Municípios não corresponda idêntico reforço de sua autonomia política. Sem solidez financeira não pode o município ter independência política, mas a primeira não envolve necessariamente a segunda, porque pode vir acompanhada de um sistema de controle. (LEAL, 2012, p. 88).

Sem sombra de dúvidas, a dimensão da autonomia financeira, é um dos principais pontos do federalismo atualmente, pois exige que as atribuições delegadas e delineadas na Constituição e normas vigentes sejam devidamente guarnecidas com os recursos financeiros

condizentes, caso contrário essa autonomia, consagrada pelo constituinte e tanto almejada pelo movimento municipalista, estaria fadada ao fracasso.

Diante deste dilema federativo, Ramos (2018) conclui que neste impasse que se verifica na relação de desproporcionalidade entre encargos e receitas para os entes municipais ainda:

(...) há um longo caminho a se percorrer para que o Município seja de fato autônomo. Para essa afirmação parte-se da premissa de que a autonomia política, legislativa, auto-regulatória ou administrativa somente pode ser concretizada mediante a autonomia financeira. Afinal, sem receita não há que se falar em autonomia, pois ocorrerá o tolhimento de poder de ação estatal diante da escassez de recursos. A dependência por recursos dos entes maiores torna a municipalidade um ente federativo suscetível às contingencialidades e à discricionariedade das políticas dos governos federal e estaduais. (RAMOS, 2018, p. 100).

Os desígnios constitucionais só poderão se concretizar no campo material na medida em que a descentralização de competências for acompanhada de um diligente fortalecimento do poderio local. Rabat (2002) ao tratar do fenômeno da descentralização e centralização do poder político brasileiro, reconhece que os governos locais não estão dotados com aparelhamento administrativo ideal, muito menos com recursos que satisfaçam as necessidades da população atendida. A problemática exposta se apresenta “dadas as discontinuidades da estrutura constitucional brasileira, é que as rendas dos Municípios ficam sujeitas às mudanças de perspectiva do legislador constituinte, seja seu poder originário ou derivado” (RABAT, 2002, p. 12).

Ora, sem instrumentos hábeis, dificilmente alguma autonomia formal pode se concretizar na realidade. O empoderamento municipal constitui o fio da meada para arquitetar um novo horizonte para o federalismo brasileiro, que garanta uma equitativa divisão na responsabilidade de provisão dos recursos públicos pelas entidades federativas.

2.3 A interessante dinâmica dos pequenos Municípios

O Estado brasileiro é caracterizado por uma pluralidade de atores institucionais que desempenham suas atividades voltadas prioritariamente ao atendimento do interesse coletivo em toda a vasta extensão do território nacional. Nessa atmosfera da gestão pública, determinadas entidades – destacadamente os Municípios – são componentes essenciais não

somente para compreensão das margens do federalismo vigente, mas também do humilde ambiente local onde estão inseridos.

A sessão anterior tratou de apresentar uma discussão necessária ao federalismo brasileiro, mais precisamente sobre sua singularidade fiscal, depreendendo os limites da autonomia formal consagrada constitucionalmente aos Municípios. Como bem pontua Arretche (2015a, p. 218), a autonomia política permite ao universo da gestão municipal a “possibilidade de discordância”. Mesmo com a regulação federal exercida pela União, existe espaço para decisões da gestão municipal, seja por força de sua autonomia política ou da autoridade sobre a execução das políticas. Leia-se, a última, como autonomia administrativa.

Prosseguindo nesta linha de raciocínio, nada obstante as severas incursões e moderações exercidas pelos governos estaduais e federais por meio das regulações de gastos e distribuição vertical de competências, os Municípios ainda se sobressaem com espaço de liberdade para exercer a execução das políticas públicas nas regiões e condições mais adversas existentes nos 5570 governos locais pulverizados no território brasileiro.

Os Municípios vêm adquirindo um significado cada vez mais substancial em tempos que o próprio Estado-nação vem perdendo potencial em vista do processo de globalização crescente (FERRAZ, 2017, p. Posição Kindle 912).

Neste cenário de crescente protagonismo, na visão de Fernandes e Araújo (2015, p. 298) os Municípios têm acumulado uma sucessão de complicações concernentes à execução de suas incumbências delineadas na Constituição no tocante ao fornecimento de políticas públicas com qualidade à população local. Os autores destacam a reduzida capacidade institucional, fiscal e financeira dos Municípios brasileiros, sobretudo os que possuem menor população, convertendo o encargo da municipalização das políticas públicas um desafio elevado às Administrações locais.

Os Municípios representam genuínos laboratórios sociais que podem fornecer interessantes intercâmbios de informações, merecendo a atenção deste trabalho conforme já se pontuou em seções anteriores. Aqui suscitamos, que um recorte mais profundo, focalizado na atmosfera dos pequenos Municípios, um tanto esquecidos pela literatura, fornecerá subsídios de grande valor para a compreensão das políticas públicas locais.

Um exemplo de abordagem neste universo dos pequenos Municípios foi empreendido por Dombrowski (2008) que concebeu uma pesquisa no seio dos conselhos em pequenos Municípios do interior paranaense. O autor assim destaca:

Aventamos a hipótese de que a análise em pequenos Municípios pode revelar elementos que, ainda que sejam universais, são pouco evidentes nas regiões metropolitanas. **Pensamos que o pequeno município pode funcionar para a análise sociopolítica como uma espécie de microscópio, capaz de permitir-nos a observação de elementos que se perdem quando soltos na imensidão das metrópoles.** (DOMBROWSKI, 2008, 270). Grifo nosso.

Independentemente da estrutura municipal, a Administração Pública deve assegurar os direitos sociais e demais garantias inerentes a cada cidadão, por intermédio de uma série de decisões públicas orientadas ao atendimento do interesse comum. Em contraposição a este dever, Abrucio (2005) acentua alguns impasses que afetam o desempenho municipal na resolução dos problemas locais:

(...) cinco são as questões que colocam obstáculos ao bom desempenho dos Municípios do país: a desigualdade de condições econômicas e administrativas; o discurso do “municipalismo autárquico”; a “metropolização” acelerada; os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a *accountability* democrática e o padrão de relações intergovernamentais. (ABRUCIO, 2005, p. 48).

Focalizando o municipalismo autárquico¹⁷, perspectiva que defende a concepção que os governos municipais teriam a prerrogativa de solucionar de forma solitária as dificuldades de caráter coletivo apresentadas pelas suas populações, é salutar compreender que assim como os mecanismos institucionais antifederativos praticados pela União e Estados expostos nas sessões anteriores afetaram o sucesso da descentralização constituinte, igualmente tal questão exposta pelo autor contribuiu para enrijecer o complexo campo das políticas públicas locais.

Essa pretensão individualista do Município evidenciada pela literatura exposta, conforme preceitua Souza (2002, p. 436), bem se deve ao fato de muitas das funções antes de responsabilidade do governo central, em especial a provisão dos serviços sociais, por hora, está sendo progressivamente transferidas às municipalidades.

Os Municípios de pequeno porte acabam que enfrentando os maiores desafios por estarem à “frente de batalha” no campo do fornecimento dos serviços públicos à população, recebendo, não somente o status de ente federativo pela Constituição de 88, “mas sendo

¹⁷ Fernando Luiz Abrucio adverte que o municipalismo autárquico incentiva, preliminarmente, a “prefeiturização”, tornando os prefeitos atores por excelência do jogo local e intergovernamental. Cada qual defende seu Município como uma unidade legítima e separada das demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns em termos “micro” e macrorregionais. (ABRUCIO, 2005, p. 48).

reconhecido a sua fundamentalidade na gestão da coisa pública local”. (RAMOS, 2018, p. 123).

Sob a ótica da comunidade local, Ferraz (2017, p. Posição Kindle 175) descreve o prefeito como o responsável pelos dilemas que envolvem a vida das pessoas, precipuamente as adversidades que afetam diariamente o convívio social das localidades sob sua gestão política. As tentativas de incorporação de um gestor ou administrador local no cenário nacional são retratadas no decorrer da obra de Victor Nunes Leal, que relembra que nem sempre existiu um órgão municipal que centralizasse as funções executivas neste ambiente (LEAL, 2012, p. 98).

Necessariamente, a capacidade governamental estará atrelada à autonomia do gestor, que por seu turno encontra-se ainda mais entrelaçada na figura do prefeito municipal, sobretudo pela utilização de critérios políticos como forma de seleção destes agentes. (Silva, 2016). Tratando da governança e da relação público-privado no cotidiano do ambiente dos Municípios de pequeno porte, Silva, Carvalho e Domingos (2018) assim contribuem:

O comportamento dos gestores municipais influencia sua capacidade de governo e está relacionado a outros fatores observados no contexto regional, como a grande rotatividade de profissionais nesta função; a falta de formação técnica; a baixa remuneração; as indicações político-partidárias; a responsabilidade perante um sistema de saúde complexo; o excesso de demandas; os atravessamentos políticos e a frágil autonomia de decisão e de gestão. (SILVA, CARVALHO e DOMINGOS, 2018, p. 384). Grifou-se.

Neste contexto, é possível inferir que se a capacidade do gestor é associada com a capacidade governamental, muitas das dificuldades como as expostas acima assolam igualmente os entes federativos que recebem essas gestões administrativas.

Prosseguindo, é necessário recordar que a grande maioria dos Municípios administrados por estes gestores, diante de diversos dilemas institucionais como as relações intergovernamentais, provimento de receitas, o próprio federalismo fiscal e competências delegadas por meio do processo de descentralização da Constituição de 88, apresentam rigidez financeira em suas despesas, principalmente aquelas relativas à vinculação de gastos com educação e saúde e despesas com pessoal, o que praticamente inviabiliza os investimentos dos governos locais, de acordo com Fernandes e Araújo (2015, p. 298).

Ademais, se não bastasse tal fato, os Municípios de pequeno porte carecem de receita tributária municipal, se inserindo em um ciclo de dependência das transferências

constitucionais, destacadamente aquelas provenientes do governo federal, ou ainda as voluntárias. Essa deficiência tributária municipal já fora exposta pelo saudoso Alcântara Machado¹⁸: “daí resulta a vida meramente vegetativa da grande maioria dos nossos municípios, feridos de paralisia, apodrecendo ao sol, incapazes de prover às suas necessidades elementares” (LEAL, 2012, p. 125).

Muito embora o retrato financeiro municipal exposto no parágrafo anterior tenha sido feito ainda sob os ares de queda da República Velha, o atual sistema tributário municipal adotado pelo federalismo hodierno apresenta perspectiva similar: Um sistema baseado em sua maior magnitude por transferências constitucionais de recursos de outros entes do que a própria arrecadação de receitas próprias, importa discernir, segundo Souza (2004, p. 537), que nas localidades menos desenvolvidas e com menor população, as atividades econômicas são limitadas e a sobrevivência dos governos destas regiões depende, prioritariamente, dos recursos advindos do governo central.

Esses impasses que afetam diretamente a vida e o cotidiano das populações que residem nos Municípios e demandam serviços públicos devem possuir prioritária atenção, ainda mais no universo dos Municípios que possuem as maiores dificuldades institucionais, financeiras e estruturais: os Municípios de pequeno porte, onde grande parcela da população brasileira reside. Ao tratar da autonomia fiscal municipal, Ramos (2018) contribui:

É na aldeia – no Município – que se deve buscar as respostas aos problemas federativos brasileiros. Isso porque, enquanto se debate acerca dos entes fictos que são a União e os Estados, a cidade não para de trabalhar, de transportar pessoas, de atender os doentes, de proporcionar o lazer aos seus habitantes, de discutir as reivindicações das classes, de estudar, enfim, de viver. **É no ambiente local que serão solucionados os graves problemas de uma federação** composta por nada menos do que 5.570 Municípios. **Não há outro caminho a percorrer senão buscar na estrutura local as respostas para a adequada equalização fiscal**, que seja hábil a proporcionar a tão fundamental autonomia financeira municipal. (RAMOS, 2018, p. 201). Grifo nosso.

Ainda que a descentralização tenha beneficiado uma gama incontável de Municípios em certa medida, muitas administrações municipais não conquistaram muito proveito devido às suas precárias condições sociais e financeiras. Segundo Souza (2002, p. 440), esses

¹⁸ Victor Nunes Leal apresenta a argumentação de Alcântara Machado em sua obra, para retratar a realidade financeira dos Estados e Municípios a seu tempo: (...) “Que fazem os Estados, premidos pelas circunstâncias? De uma parte, sacam desvairadamente, contra o futuro, comprometendo o erário em ruinosas operações de crédito; de outra parte, invadem a esfera tributária, própria dos Municípios, estancando as fontes de vida local... Reduzidos à pobreza pela União, os Estados, por seu turno, reduzem à miséria os Municípios”. (LEAL, 2012, p. 125).

governos têm escassas oportunidades de prover serviços sociais e de promover o *empowerment*¹⁹ da sociedade local.

Santos (2013, p. 03) em seus estudos sobre a municipalidade brasileira, assevera que as diferenças latentes entre os governos locais associadas à dimensão destes podem ser notadas quando se explora a estrutura dos serviços públicos disponíveis na cidade e a provisão de políticas de responsabilidade da municipalidade à população local.

Souza (2002) apresenta, ainda, evidências empíricas relacionadas às dificuldades do ecossistema municipal:

As evidências empíricas já mencionadas mostram que a maioria dos Municípios não tem capacidade para expandir a arrecadação de impostos nem é capaz de financiar nenhuma atividade além do pagamento dos servidores públicos, muitos com salários abaixo do mínimo, e de desempenhar, com recursos transferidos para tal fim, algumas atividades relacionadas à prestação de serviços de saúde e educação. Esses Municípios não possuem atividade econômica significativa e são caracterizados pela extrema pobreza de suas populações. (SOUZA, 2002, p. 437).

O panorama é desafiador: os Municípios e mais ainda aqueles que possuem pequeno porte, diante de tantas perplexidades, estão compelidos a cumprir os objetivos fundamentais da Constituição, assegurando direitos, fornecendo políticas sociais e promovendo o desenvolvimento em suas localidades. Inevitavelmente, as dificuldades expostas e tantas outras gerais e específicas de cada ente municipal acabam por sopesar a balança de equilíbrio dessa dicotomia.

Considerando apenas o viés da ineficiência, a gestão municipal historicamente, foi associada a elementos bem expostos por Osmir Dombrowski (2008):

Daí ser o poder local perdulário, mal gastador do dinheiro público, quase sempre corrupto e que tem a ineficiência como sua marca característica. Pela mesma razão o poder local foi também, durante muito tempo, considerado instrumento do “atraso”. Ou seja, trata-se de uma instância de governo que, em vez de promover o progresso e o desenvolvimento, trabalha no sentido de contê-lo, de impedir que ocorra. (DOMBROWSKI, 2008, p. 271)

¹⁹ Celina Souza em seu trabalho que abordou governo e sociedades locais apresenta a expressão *empowerment*, que significa que pessoas ou grupos anteriormente excluídos do processo decisório tomam consciência da sua exclusão e, como resultado, passam a participar do jogo político como forma de modificar sua condição política e social. (SOUZA, 2002, p. 439).

Desmistificar ou ainda reconstruir essa paisagem municipal, fornecendo a credibilidade devida aos governos locais, é essencial para que as relações intergovernamentais possam ser mais equitativas e benéficas principalmente à população, que anseia progresso e os serviços públicos essenciais à sua dignidade.

Apesar da desigual capacidade dos governos locais de participarem desse arranjo institucional federalista que a cada dia se redesenha pelos traços das relações intergovernamentais e interesses dos entes federados, Souza (2004, p. 40) visualiza que a governança local está em processo de mudança que não se pode concluir o desfecho por ainda.

Esse processo de consolidação dos Municípios como entidades efetivamente autônomas e livres da submissão de séculos às demais esferas federativas, só pode ser auferido se de fato reconhecermos os Municípios como entidades que também são distintas entre si, não apenas no campo do desenvolvimento, dimensões ou população, mas principalmente na capacidade financeira, estrutural e de capacidade de gestão.

Focalizar os esforços no “menor” dos entes federados e, seguidamente, nos Municípios pequenos, cujo protagonismo esteja muito distante dos holofotes das capitais e grandes metrópoles, é rudimentar para aprimorar o conhecimento sobre as dificuldades (sim e quantas!) mas também o ambiente de esperança e otimismo que pode já estar fluindo na veia da Administração Pública dos governos locais.

3 OS PEQUENOS MUNICÍPIOS COMO OBJETO DE PESQUISA

3.1 Dilemas que oportunizam focalizar os pequenos Municípios como objeto de pesquisa

No início do mês de novembro do ano de 2019, foi encaminhada ao Plenário do Senado, a Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019, conhecida popularmente como PEC do Pacto Federativo²⁰, com o objetivo de discutir e reestruturar diversos aspectos do federalismo brasileiro relacionados principalmente às transferências de recursos, responsabilidade e autonomia dos entes federados, destacadamente os Municípios de pequeno porte, com menos de 5.000 habitantes.

A proposta subscrita por 34 senadores da república, previu em seu artigo 115, a obrigatoriedade dos Municípios com até 5.000 habitantes demonstrar sua “sustentabilidade financeira”²¹, sob pena de serem incorporados a algum Município limítrofe. No bojo da justificativa apresentada extraiu-se o seguinte trecho que fundamentou a inclusão de tal dispositivo legal:

Reputo essencial trazer ao debate desta Casa outro tema de relevante importância: a criação de Municípios como um fim em si mesmo. Temos mais de 5.500 Municípios no Brasil, sendo que, destes, mais de 1.200 possui população inferior a 5.000 habitantes e, em sua maioria, não arrecada receitas próprias suficientes para custear a sua própria estrutura (Prefeitura, Câmara de Vereadores etc.), isto é, custos que não existiriam (ou seriam substancialmente reduzidos) caso o Município fosse incorporado a outro. Quanto a esse ponto, estamos propondo duas medidas:
1- Lei complementar federal poderá fixar requisitos de viabilidade financeira para a criação e o desmembramento de Municípios; e

²⁰ Tramitação completa da PEC 188/2019 e de todas as emendas propostas na Comissão de Constituição e Justiça. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>> Acesso em: 23 de jun. de 2021.

²¹ **Termo utilizado no caput do artigo 115 constante na PEC nº 188/2019:**

"Art. 115. Os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira.

§ 1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 15 6 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita.

2º O Município que não comprovar sua sustentabilidade financeira deverá ser incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025.

§ 3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador.

§ 4º Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município incorporador.

§5º Não se aplica à incorporação de que trata este artigo o disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

6º Para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata o caput, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020."

2- Municípios de até 5.000 habitantes deverão, até o dia 30 de junho de 2023, demonstrar que o produto da arrecadação dos impostos municipais corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita total. Caso essa comprovação não ocorra, o Município será incorporado a partir de 1º de janeiro de 2025, ao município limítrofe com melhor sustentabilidade financeira, observado o limite de até 3 Municípios por um único Município incorporador. (SENADO FEDERAL, 2019, Página 21).

A matéria legislativa em questão encontra-se desde então tramitando na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, sendo objeto de diversas emendas e interpelações por parte dos próprios autores e da oposição ao governo federal, ainda estando longe de resolução, diante da relevância e impacto no federalismo vigente.

Ocorre que tal iniciativa se soma a outras que têm se desenvolvido não só no Congresso Nacional, mas também em circunscrições estaduais, que objetivam rever a autonomia e inclusive fundir Municípios sobre o argumento da inviabilidade financeira, que se consubstancia na suposta (in)capacidade destes de atender as demandas da população sob sua responsabilidade.

A pesquisa desenvolvida por Leite (2014, p. 16-17) sobre a viabilidade de fusão de pequenos Municípios no Estado de Minas Gerais, incrementa a presente discussão, pois ao se voltar para os Municípios com menos de 10.000 mil habitantes, se esforçou em sintetizar os principais argumentos que se destacam para que os governos locais sejam consolidados a outros maiores, a saber:

- a) Há uma economia de escala em serviços de custo fixo alto que oferece condições para uma oferta de serviços mais baratos, já que os custos são distribuídos por uma população maior;
- b) Governos maiores têm maior capacidade para fornecer uma gama mais ampla de funções e serviços devido a sua base tributária alargada. Desse modo, a oferta e a variedade de serviços são expandidas;
- c) Governos maiores conseguem arcar com maior profissionalização da administração municipal, através de profissionais mais qualificados e bem treinados e melhores equipamentos, o que melhora o desempenho da administração do município e na provisão de serviços;
- d) A fusão de municípios reduz o número de cargos políticos disponíveis, o que pode significar uma poupança para os cofres públicos. (LEITE, 2014, p. 16-17).

A inviabilidade financeira, administrativa e política dos Municípios pequenos tem sido questionada através de estudos, pesquisas e trabalhos acadêmicos, o que endossa os argumentos de iniciativas legislativas para propor a revisão do pacto federativo, ou ao menos as

emancipações destas municipalidades conquistadas ao longo das últimas décadas do século passado.

Retomando a perspectiva estadual, a questão de estudos e propostas que visa refletir sobre a possível fusão de pequenos Municípios para otimizar a dinâmica local e em consequência os serviços públicos fornecidos à população destas localidades, não é tão novidade assim, ainda mais no contexto paranaense.

No dia 11 de janeiro de 2017, em coletiva de imprensa na cidade de Curitiba²², o então Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, apresentou um trabalho intitulado de Estudo de Viabilidade Municipal (EVM). O levantamento, realizado por quatro servidores do TCE-PR, foi consolidado num relatório de 136 páginas no ano de 2015 e efetuou diversas análises e conclusões acerca da viabilidade de dezenas de municipalidades paranaenses de pequeno porte. O Presidente da corte de contas asseverou na ocasião que:

Muitos dos municípios que, atualmente, têm nas transferências federais a maior parte ou a totalidade de suas receitas, por não terem condições econômicas próprias de se sustentar, foram criados ao longo da década de 1990.

"Essa viabilidade não existe mais", argumenta Bonilha.

A realidade hoje é de enxugamento de despesas, de redução da máquina, para a aplicação dos recursos nas áreas que são mais necessárias ao cidadão, como saúde, educação, segurança." (TCE-PR, 2017).

O TCE-PR sustenta seu posicionamento através de duas dinâmicas de análise: a primeira relacionada à questão das finanças municipais, se voltando aos componentes da receita bem como os tipos de receitas; a segunda, relacionada ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de 2010. O recorte espacial foi minimamente um tanto quanto restritivo para uma análise honesta dos dados. O recorte selecionou para comparação Municípios em duas categorias: os 10% mais populosos e os 10% menos populosos.

O balanço teve os seguintes resultados: reduzida capacidade de arrecadação de receitas próprias e alta dependência de transferências federais, que somados, evidenciam investimento desfalcado em áreas sociais, o que por conseguinte, sinalizariam o baixo valor do IDH-M dos governos menores.

²² TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **TCE-PR aponta inviabilidade de municípios com menos de 5 mil habitantes**. Curitiba, 11 de jan. de 2017. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-aponta-inviabilidade-de-municipios-com-menos-de-5-mil-habitantes/4671/N>>. Acesso em: 22 de jun. de 2021.

Considerando a metodologia empregada no trabalho da Corte, o resultado comparativo entre o IDH-M no âmbito dos 10% de Municípios mais populosos e 10% menos populosos do Estado do Paraná, favorecem a tese de que “micro e pequenos Municípios são geralmente caracterizados por níveis mais baixos de desenvolvimento humano integrado, tanto em termos absolutos como relativos” (TCE-PR, 2015, p. 03).

Em que pese os esforços do EVM em iniciar os debates sobre a viabilidade de existência de dezenas de Municípios paranaenses, Cláudia Baltar e Roberto Baltar (2018), em artigo que discutiu os critérios e caminhos metodológicos do respectivo estudo da Corte de Contas, reforçaram que uma proposição tão complexa quanto a fusão de pequenos Municípios não poderia ter sido edificada em uma conjectura baseada em elementos de caráter frágil, arbitrários ou pouco robustos, além destes ainda não terem contabilizado todo o cenário de recentralização da década de noventa, já abordado neste trabalho, inclusive.

Prosseguindo a crítica dos autores, estes alertam que “não há uma relação direta entre porte populacional e valores de IDH-M, no sentido de os menores Municípios apresentarem, necessariamente, os menores índices” (BALTAR & BALTAR, 2018, p. 102). Ao contrário: o que se verifica diante de diversas regiões existentes no Estado do Paraná e em três classes populacionais inferiores é que tal grupo de Municípios com população menor que 5.000 habitantes apresentam um valor médio de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal maior que os índices dos dois grupos consecutivamente superiores:

Com isso, o argumento contrário à criação de pequenos municípios e a defesa à fusão de municípios, baseado numa baixa avaliação do desenvolvimento social dos municípios conforme exposto no relatório do TCE-PR (2015), perdem sua sustentação uma vez que, em primeiro lugar, **diferentes recortes espaciais podem revelar diferentes cenários dos indicadores utilizados e, em segundo lugar, uma tomada de decisão do poder público não pode ser basear na consideração de um único indicador social.**

Com isso, chegamos às duas últimas limitações presentes no relatório do TCE-PR, que se referem à utilização de um único indicador como *proxy* para a avaliação da qualidade de vida nos municípios e o pressuposto de que somente o governo municipal é responsável pelos valores registrados pelo IDH-M. Assim, nem o IDH-M tem informação suficiente para sustentar, exclusivamente, quaisquer decisões políticas – muito menos as que envolvam questões tão complexas como fusão de municípios – e nem se deve considerar a qualidade de vida nos municípios como resultado da ação exclusiva do governo municipal. (BALTAR & BALTAR, 2018,102-103). Grifou-se.

Apesar da pertinência das ponderações apresentadas relativas ao Estudo de Viabilidade Municipal do TCE-PR – uma vez que este arquitetou mecanismos de análise que ficaram

limitados a apenas algumas dimensões quantitativas – negligenciando outras que poderiam levar o estudo a um resultado mais fidedigno da realidade dos pequenos Municípios, é necessário validar um dilema importante identificado pelo estudo: a questão democrática naturalmente associada como um ganho das municipalidades pequenas versus a eficiência econômica concatenada à dinâmica das grandes cidades.

As evidências empíricas identificadas durante a realização do estudo que se concentrou precipuamente em dados quantitativos²³, revelaram “ambiguidade e inconsistência ao tentarem demonstrar que maiores Municípios são mais efetivos na prestação de serviços ou que os menores Municípios proporcionam um governo local mais democrático” (TCE-PR, 2015, p. 03).

O epílogo do estudo do Tribunal de Contas fomentou o impulso de partida para que esta pesquisa pudesse iniciar sua estruturação e planejamento, não apenas alicerçada em dados quantitativos disponíveis em bancos oficiais, mas também agora em um grau de profundidade que o corpo técnico do Tribunal de Contas do Estado nem os nobres senadores da república federativa poderiam alcançar de dentro de seus gabinetes: a aproximação destes gestores locais, bem como da população diretamente envolvida no provimento das políticas públicas locais.

Neste horizonte, é imperioso reforçar que o cenário dos governos de pequeno porte só pode ser conhecido com maior clareza com o esforço do pesquisador em perscrutar suas análises e seus esforços além dos bancos de dados oficiais disponíveis, investigando como essa conjectura social se concebe na visão dos indivíduos protagonistas das políticas públicas nestas localidades. Na mesma linha de raciocínio, Goldenberg (2020, p. 28-29) atesta que a forma mais adequada para fotografar a realidade social é aquela que oportuniza ao pesquisador ver o mundo através “dos olhos dos pesquisados”.

Logicamente, os bancos de dados também possuem valor e foram utilizados como contraponto para balancear as metodologias qualitativas exploradas, que serão expostas com mais afinco nas próximas seções do trabalho. A pesquisa social “trabalha com gente e com suas realizações, compreendendo as pessoas ou grupos como atores sociais em relação e em perspectivas. Assim como os documentos devem ser considerados produtos, projetos e exposição de ações” (MINAYO, 2016, p. 57).

²³ **Considerando-se a literatura internacional sobre o tema e os indícios quantitativos trazidos neste Relatório**, o que se pode afirmar com relativa segurança é que, apesar dos argumentos de economia de escala e sobre déficits democráticos não serem totalmente convincentes, Municípios com população inferior a 5.000 habitantes podem não apresentar condições de receber significantes responsabilidades públicas (...) (TCE-PR, 2015, p. 03-04). Grifamos.

Nesse promissor horizonte, é fundamental destacar que outros mecanismos de observação foram utilizados nesta pesquisa, que divergem dos tradicionais indicadores de índice de desenvolvimento humano e disponibilidade de receita própria. Serão um campo de análise alguns seguimentos de políticas públicas e a participação social nos pequenos Municípios, a fim de evidenciar ao leitor uma outra perspectiva desta vivência municipal.

Com efeito, a discussão sobre a dinâmica da efetivação das políticas públicas e participação social nos pequenos Municípios através do estudo prático de suas realidades sociais, se definiu como problemática que merecia atenção da pesquisa de Ciências Sociais. O objetivo geral da pesquisa se consubstancia na análise da estrutura administrativa, atores e participação social e suas influências no provimento de políticas públicas em Municípios de pequeno porte e o impacto disto com a estruturação destas demandas de caráter coletivo destas localidades.

Os objetivos específicos são: a) Analisar a dinâmica do desenvolvimento das políticas públicas em pequenos Municípios; b) Aferir como se comportam as despesas em determinadas políticas públicas destes respectivos Municípios; c) Identificar a influência de fatores e atores que podem influenciar no desenvolvimento de políticas públicas nos Municípios analisados; d) Verificar como se comportam as influências de caráter político partidário e alinhamento político com outros entes federativos no processo de desenvolvimento das ações governamentais destas comunidades; e) Compreender como se processa o ciclo das políticas públicas nestas entidades; f) Conhecer a dimensão da participação social, descobrindo quais são os canais de participação e suas representações.

A pesquisa partiu de alguns pressupostos para desenvolver seus trabalhos: a) Os Municípios de pequeno porte possuem elevada dificuldade financeira e reduzida equipe e estrutura física para satisfazer o interesse público; b) As políticas públicas que possuem maior destaque e resultados são aquelas com elevado grau de regulação de outras instâncias federativas; c) Os pequenos Municípios possuem relativo espaço para desenvolvimento de iniciativas próprias no âmbito das políticas públicas sobre sua responsabilidade; d) A participação social se expressa prioritariamente por conselhos de políticas públicas.

Para perseguir tais objetivos, foram utilizados instrumentos metodológicos qualitativos, que possuíram como pano de fundo algumas políticas públicas selecionadas, bem como os conselhos gestores de políticas públicas como um ambiente de participação reconhecidamente existente nessas localidades.

Como bem pontua Souza (2006, p. 24) em seu artigo que ofertou uma revisão da literatura em políticas públicas, inexistente uma única ou mais adequada definição para o que de fato seja política pública. A literatura tradicional compreende através de Lynn (1980) como um complexo de ações governamentais que irão proporcionar efeitos específicos, ao passo que Peters (1986) as definem como o somatório das atividades do governo que impactam na vida dos cidadãos, por delegação ou ação direta deste.

Com relação à delimitação das políticas a serem analisadas nos Municípios selecionados, a fim de identificar de forma mais clara a dinâmica do desenvolvimento destas ações governamentais, é imprescindível delimitar que a política pública é exercida por meio de um ciclo de ações orientadas à satisfação do interesse público, ganhando notória importância o conceito apresentado por John Kingdon:

Políticas Públicas é o conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda, a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas por meio de votação no legislativo ou decisão presidencial; e a implementação desta decisão. (KINGDON, 2003a, p. 221).

Nesta perspectiva de agenda de política pública, a pesquisa delimitou cinco políticas públicas locais para serem avaliadas e se tornarem foco da pesquisa desenvolvida: as políticas de saúde, assistência social, educação, cultura e esporte. A escolha recebe subsídios também pela própria classificação da política pública em virtude da indução que recebe do governo federal, e suas tendências convergentes para universalidade.

Por este ângulo, analisar o desenvolvimento das políticas públicas em Municípios de pequeno porte que são fomentadas por forte indução federal, como saúde, educação e assistência social, forneceu aportes interessantes para averiguar o grau de interferência do governo central no desenvolvimento das demandas locais de serviços sociais. Igualmente interessante se faz focalizar políticas públicas que sejam um tanto quanto desprezadas pela influência reguladora dos entes maiores, o que demonstrou um campo disponível para possíveis interferências mais contundentes dos gestores locais nos gastos de demandas de cultura e esporte, por exemplo.

Essa seleção de políticas sociais possibilitou também o desenvolvimento paralelo da pesquisa com relação ao viés da participação social, mas precipuamente aquela relacionada à prática conselhistas nas municipalidades alvo do trabalho. Os conselhos são instituições consolidadas no âmbito municipal e que comportam uma dimensão de participação que pode

ser explorada para averiguar as características das contribuições da sociedade civil local para o desenvolvimento das políticas públicas.

Os conselhos mais consolidados a nível municipal estão tradicionalmente inseridos no âmbito das políticas de assistência social, saúde e educação, o que garante à pesquisa instituições que podem ser examinadas quando do levantamento de informações relativas à participação da sociedade civil nas políticas públicas. Debatendo a experiência brasileira de governança local e gestão de políticas universais, Souza (2004, p. 37) destaca que a indução é elemento essencial juntamente com os recursos federais para que os Municípios possam incumbir-se como protagonistas locais no provimento de serviços sociais universais.

No que se refere a esse processo de indução federal em certas políticas públicas, é fundamental salientar que a própria criação e performance dos conselhos gestores destas políticas também podem ser influenciados diante dos incentivos ou omissão do governo federal no processo de transferências de recursos federais que exijam deliberações regulares ou eventuais das instituições participativas locais sobre o repasse desses recursos financeiros provenientes da União e Estados ao governo municipal.

Tratando da dimensão dessa indução no campo das instituições participativas, Arretche (2015b) engendrou um trabalho que tratou de dissecar o itinerário das desigualdades nos últimos cinquenta anos de República brasileira. A obra “Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos” expôs, sob diversos horizontes, o padrão de evolução de diversos segmentos societários, dentre eles, as instituições de participação social, cujas contribuições colaboraram com o critério de escolha das políticas públicas elegidas como ambiente de análise no trabalho.

Desta feita, paralelamente, no que toca à evolução dos conselhos de políticas públicas, em seguimento semelhante à indução federal de políticas públicas expostas, Arretche (2015b) argumenta que a evolução geral dos conselhos responde a três padrões diferentes:

Primeiro, observa-se um conjunto pequeno com tendências convergente para a universalização: saúde, educação, direitos da criança e do adolescente. (...) **São os conselhos tradicionais, munidos de fundos setoriais e correspondentes às áreas consideradas estratégicas pela Constituição, nas quais mandatou a participação.** Devido às suas características similares, parece plausível supor que, caso houvesse informação, os Conselhos Municipais de Assistência Social inscrever-se-iam nesse grupo. (ARRETICHE, 2015b, p. 57). Grifo nosso.

Nesse primeiro agrupamento de conselhos de políticas públicas, a autora verificou que tais instâncias de participação se desenvolveram em razão da própria tendência convergente de universalidade da política, o que não poderia deixar de ser objeto desta pesquisa, razão pela qual foram selecionadas as políticas municipais de saúde, educação e assistência social. Na perspectiva de Arretche (2015b, p. 60) as políticas de assistência, educação e saúde são políticas bem estruturadas, com tendências universais e inclusive com conselhos de políticas públicas mais atuantes, o que amplia a possibilidade de coleta de dados mais fiéis ao propósito de universalidade de serviços públicos do constituinte.

O segundo padrão corresponde a um conjunto de conselhos com expansão média e altamente desigual. Os conselhos de cultura, habitação, direitos do idoso e meio ambiente disseminaram-se, a partir do final dos anos 1990, mas de modo desigual e sem atingir patamares próximos à universalização (Arretche, 2015b).

Dentre as políticas públicas descritas no segundo grupo de conselhos, a cultura merece destaque e a escolha para compor o ambiente de pesquisa por não possuir forte indução federal, e ter apresentado variações de gastos um tanto quanto interessantes na coleta de dados preliminar²⁴.

Concluindo a linha de raciocínio apresentada por Arretche (2015b), ainda subsiste um terceiro agrupamento de instituições participativas que alberga a maior fração dos conselhos municipais, que pouco recebe interferência das demais esferas de governo, vejamos:

O terceiro padrão corresponde a uma expansão baixa e desigual e engloba a maior parte dos conselhos. Neste caso, os municípios registraram a presença mínima de Conselhos de Direitos Humanos, Esporte, Juventude (...), indicando sua reduzida incidência e a grande distância da universalização. (ARRETCHÉ, 2015b, p. 61) Grifo nosso.

Finalizando os recortes de políticas públicas, o esporte, inserido no grupo de políticas que não possuem históricos de evolução isonômica e poucas tendências de universalização, foi elegido para ser uma das políticas de enfoque da dissertação, o que de fato produziu, particularmente, resultados interessantes, visto que diante do estudo preliminar das despesas

²⁴ O Levantamento realizado junto ao Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social revelou que os **gastos anuais com cultura e esporte** dos Governos Locais selecionados, **revelou uma notória disparidade de dispêndio de recursos públicos**, o que acabou por contribuir decisivamente na escolha de tal categoria de política pública como elemento de análise.

com esporte na região dos Municípios estudados, tal política possui grande iniciativa de gasto das gestões locais.

Assim, o que define esses padrões é o grau de indução federal como mecanismo de expansão, que atua sobretudo por meio da garantia de transferências de recursos através de fundos setoriais cujo uso é condicionado à institucionalização da participação social.

Desta feita, foi possível unificar, sob o viés da indução e incentivos do governo federal que regulam tanto o desenvolvimento de ações das políticas públicas locais quanto da existência dos próprios conselhos municipais vinculados a estas, a seleção de cinco espécies de políticas sociais que foram utilizadas como campo exploratório para a coleta de informações valiosas às análises desse trabalho.

3.2 Refinando o recorte de Municípios: os pequenos Municípios do Paraná

A trajetória da Administração Pública brasileira é marcada por uma gama de evoluções e retrocessos, que inseridos a cada período histórico e contexto político, econômico e social, se rascunha na configuração atual a qual insere-se a nação. Como bem pontua Leal (2012), é indiscutível reconhecer que tanto na égide provincial ou ainda na estadual, a concentração de poder no país processou-se por intermédio do enfraquecimento do representante governamental mais próximo da população: o Município. Complementando, o autor sublinha:

As considerações precedentes parecem deixar fora de dúvida que o nosso federalismo se tem desenvolvido à custa do municipalismo: o preço pago foi o sistemático amesquinamento do município, apesar da abundante literatura louvaminheira, que não basta para amenizar o seu infortúnio. (LEAL, 2012, p. 88, 91).

A primeira publicação da obra “*Coronelismo, enxada e voto*” se deu no final da década de quarenta do século passado. Poucos anos depois, já no início da década de 1950, o país contava com apenas 1887 Municípios, distribuídos ao longo de seu vasto território.

Passados sessenta anos, a nação já somava uma quantidade impressionante de 5565 Municípios, que atualmente adicionados a mais cinco Municípios emancipados desde 2010 (data do último censo do IBGE), formam o repertório municipal brasileiro. Não apenas na legislação e federalismo vigentes os Municípios ganharam sua importância e autonomia, mas igualmente em números absolutos, quando analisamos a série histórica do crescimento de Municípios, vejamos as informações contidas na Tabela 1:

Tabela 1 - Evolução nº de Municípios no Brasil entre 1950 - 2010

Número de Municípios	1.950	1.960	1.970	1.980	1.991	2.000	2.010
	1.887	2.764	3.952	3.991	4.491	5.507	5.565

Fonte: IBGE, 2021.

Essa coletânea de entes subnacionais percebeu um aumento de aproximadamente 194% em sessenta anos. Parcela muito relevante do universo municipal é constituída por Municípios cuja população não ultrapassa a cifra de 10.000 mil habitantes. A fim de elucidar de forma mais evidente tal participação dos pequenos Municípios na nação brasileira, apresenta-se os dados da mesma série histórica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na Tabela 2, mas desta vez com a participação exclusiva dos Municípios enquadrados nesta quantia de população:

Tabela 2 - Evolução nº de pequenos Municípios no Brasil entre 1950 - 2010

Hab. dos Municípios	1.950	1.960	1.970	1.980	1.991	2.000	2.010
Até 2.000	858	1.168	1.734	1.184	917	1.176	947
De 2.001 a 5.000	595	867	1.111	1.203	1.385	1.617	1.579
De 5.001 a 10.000	230	358	516	692	904	1.095	1.160
De 10.001 a 20.000	108	199	288	416	600	755	863
Acima de 20.000	96	172	303	496	685	864	1016
Total	1.887	2.764	3.952	3.991	4.491	5.507	5.565

Fonte: IBGE, 2021.

Traçando um exame do índice de participação dos pequenos Municípios na municipalidade brasileira, tem-se que no início da década de cinquenta aproximadamente 89% de todos os Municípios existentes no país tinham até 10.000 habitantes. Sessenta anos depois, já no último censo de 2010, realizado pelo IBGE, pouco mais de 66% dos Municípios que compõe o universo municipal ainda se encontravam nesta proporção, ou seja: pelo menos 2/3 das cidades brasileiras são consideradas pequenos Municípios.

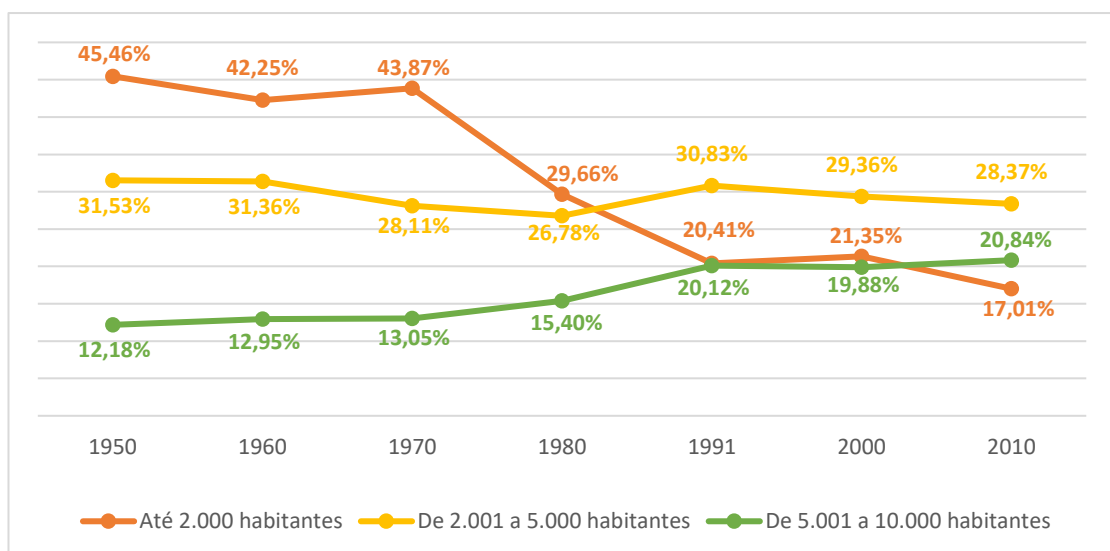
Tratando de governança local no contexto da descentralização, Souza (2002, p. 433) defende em seu trabalho que em países com alta grau de heterogeneidade, a descentralização típica do sistema federalista, revela repercussões contraditórias, criando novas tensões para antigos problemas, tais como as desigualdades evidenciadas a nível regional e local.

Isso significa dizer que um país tão vasto e com tantas clivagens étnicas, culturais, sociais e históricas como o Brasil, muito embora as reivindicações por autonomia subnacional não tenham necessariamente se baseado nisso, a descentralização não poderia deixar de produzir resultados diferenciados em cada região e localidade, justamente em virtude destas desigualdades que existem do Oiapoque ao Chuí. Aqui acrescentamos mais uma variável a ser considerada: a descentralização financeira e de competências na execução de políticas públicas repercutem, como esperado, de acordo com a estrutura do ente federado.

Apurar a dinâmica dos Municípios pequenos pode sintetizar como o padrão da descentralização de competências e recursos financeiros se comporta nestas esferas de poder, bem como algo de extrema importância para consecução dos fins primordiais da Constituição Cidadã: a performance da execução das políticas públicas que são fornecidas à população destas localidades.

Sabe-se que as grandes metrópoles possuem a hegemonia populacional no país em virtude da estrutura de serviços públicos e desenvolvimento econômico que fornecem a seus habitantes. Todavia, não se pode menosprezar a participação das instâncias subnacionais com população reduzida na proporção da população brasileira, uma vez que se encontram pulverizadas ao longo dos mais longínquos limites dos Estados brasileiros. O gráfico 01 apresenta, na mesma série histórica das tabelas anteriores, a participação percentual dos Municípios com até 10.000 habitantes na população nacional, veja-se:

Gráfico 1 - Evolução participação % de Municípios pequenos na população brasileira



Fonte: IBGE, 2021.

O gráfico apresenta a evolução da participação percentual dos Municípios com padrão populacional de pequeno porte junto à demografia brasileira, o que exige a devoção de especial interesse deste trabalho, uma vez que a população destes Municípios equivale a mais de 2/3 terços do domínio de habitantes brasileiros, constituindo vasto campo de pesquisa.

Discorrendo acerca da importância dos pequenos Municípios para o processo de desenvolvimento e expansão das cidades a nível nacional, Cláudia Baltar e Ronaldo Baltar (2018) argumentam que:

(...) não há como negar a sua importância no processo de urbanização e na estruturação da rede de cidades do país, uma vez que, **devido a sua dimensão numérica, eles se encontram distribuídos por todo o território nacional, e representariam a interiorização do poder público local** – o que ganha relevância no contexto no período posterior à Constituição de 1988. (BALTAR e BALTAR, 2018, p. 95). Grifo nosso.

Nesta conjuntura, não somente pela grande participação numérica, mas também pela quantia de população que vivem nestas localidades e suas mais singulares localizações no território nacional, é que esses entes merecem ser elegidos como protagonistas da pesquisa ora desenvolvida.

Refinando o recorte dos Municípios que serão objeto de análise, foi elegido uma unidade federativa estadual para levantamento de dados, o Estado do Paraná. O respectivo ente federado foi desmembrado da então província de São Paulo no ano de 1.853, ainda sob o domínio imperial²⁵. A partir do século XIX até os dias atuais, o Estado conta com um repertório de 399 Municípios com as mais variadas características populacionais, econômicas e sociais.

Debatendo a respeito da criação de Municípios e em especial a participação de pequenos Municípios no Estado do Paraná neste processo de emancipação, Cláudia Baltar e Ronaldo Baltar (2018, p. 85, 89), desmembram o Estado em duas grandes regiões: a porção norte, com ocupações regionais mais recentes, com povoamento mais expressivo a partir da década de 20 e 30 do século passado, intimamente afeiçoada à expansão da cafeicultura no território paranaense; e a porção sul, onde a criação de novos Municípios se deu em contexto diverso, relacionado à pluralidade de atividades econômicas como a agricultura familiar, produção de erva-mate, extrativismo, comércio e serviços.

²⁵ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. História do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/historico>> Acesso em: 27 de jun. de 2021.

A exemplo dos coeficientes nacionais sobre a pequena municipalidade, no Estado do Paraná, os pequenos Municípios com até 10.000 habitantes, embora representem parcela menor quando comparado ao número total de entidades municipais, ainda sim retratam significativo conjunto a ser examinado conforme informações contidas na Tabela 3:

Tabela 3 - Evolução nº pequenos Municípios no Paraná entre 1950 - 2010

Hab. dos Municípios	1.950	1.960	1.970	1.980	1.991	2.000	2.010
Até 2.000	---	---	1	2	2	3	5
De 2.001 a 5.000	3	1	17	33	40	92	93
De 5.001 a 10.000	7	24	62	68	90	121	105
De 10.001 a 20.000	33	65	96	86	105	102	109
Acima de 20.000	37	72	112	101	86	81	87
Total	80	162	288	290	323	399	399

Fonte: IBGE, 2021.

Considerando a totalidade de Municípios no Estado, tem-se que pouco mais de 50%, ou seja, metade dos Municípios paranaenses possuem população na faixa demográfica exposta, o que acalenta ainda mais o interesse nestas estruturas subnacionais de pequeno porte.

O Próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR, identificou em seu estudo de viabilidade municipal elaborado em 2015, que as evidências apontam que os movimentos emancipatórios brasileiros, em especial destaque os paranaenses, se concentraram na concepção de Municípios com baixo contingente de população, veja-se:

Houve uma clara tendência histórica emancipacionista favorável a micro e pequenos municípios e, embora as tendências paranaenses e nacionais convirjam em direção, **o Paraná foi mais intensamente afetado do que a média brasileira pela onda emancipatória de municípios de pequena escala**, em especial de municípios com população de 5.001 a 10.000 habitantes. (TCE-PR, 2015, p. 03). Grifou-se.

Neste diapasão, verifica-se que a micro municipalidade é um padrão de destaque no âmbito dos Municípios brasileiros, em especial, no estado do Paraná, o que orienta esta pesquisa a se debruçar nesse horizonte. Conforme pontua Souza (2002), a literatura e diversas obras que voltam seu olhar aos governos municipais brasileiros possuem a inclinação a concebê-los como unidades uniformes e possuindo idêntica “capacidade de jogar um papel expandido nas tarefas que lhes foram transferidas” (SOUZA, 2002, p. 438).

Destacadamente, o que esse trabalho tem por objetivo é justamente valorizar o estudo ampliado destes Municípios, avaliando até que ponto existem congruências e em que possíveis situações podem ser visualizadas discrepâncias ou indicadores que podem contribuir para a análise das políticas públicas e participação social desenvolvidas nestas localidades, a fim de elucidar suas dificuldades, acertos e talvez, quem sabe, particularidades somente constatadas a nível “atômico” dos governos subnacionais.

Tratando de diversos dilemas da municipalidade contemporânea, Ferraz (2017, p. Posição Kindle 542) enumera basicamente que a dinâmica municipal de migração da zona rural em favor da urbana foi redimensionada para um processo migratório intermunicipal, constituindo um dramático cenário de abarrotamento das regiões metropolitanas de grandes cidades²⁶.

Neste panorama de esvaziamento das cidades, inclusive as paranaenses, o sucateamento da estrutura da Administração Pública municipal e as relações intergovernamentais abusivas dos entes maiores, propiciam um cenário fértil para vislumbrar como tem se dado o provimento das políticas públicas destinadas a garantir, efetivar e subsidiar a promoção dos direitos sociais tão valorizados pelo Constituinte.

Como bem pontua Rodrigues (2004) acerca do complexo processo de decisão das demandas públicas, este se insere em uma pluralidade de contextos sociais, econômicos e espaciais, que pressupõem soluções heterogêneas em razão das adversidades dos dilemas a serem solucionados por cada governo local. Neste horizonte de possibilidades, “Municípios com o mesmo porte demográfico e, portanto, submetidos a um mesmo contexto de suposta inviabilidade, podem apresentar condições institucionais diferenciadas” (RODRIGUES, 2004, p. 05).

Com efeito, o primeiro critério para seleção dos Municípios a serem estudados foi justamente o pequeno porte populacional, com especial ênfase para aqueles com características de pequeno porte, por representarem parcela relevante a nível nacional e igualmente no Estado do Paraná. Considerando os critérios para classificação do porte de Municípios prescritos pelo IBGE, foram selecionados Municípios da classe de pequeno porte, cuja população, segundo o respectivo instituto, não supera 20.000 mil habitantes, considerando o último censo nacional realizado no ano de 2010.

²⁶ Raul Ferraz ainda complementa que muitos Municípios “**ficam cada vez mais despovoados, enquanto uns poucos crescem demograficamente**, embora esse crescimento nada represente em termos de desenvolvimento e qualidade de vida”. (FERRAZ, 2017, p. Posição Kindle 542). Grifo nosso.

A exemplo da classificação do IBGE, o Plano Decenal de Assistência Social do Estado do Paraná (2017) e Deliberação CIB-PR nº 287 (2013) também delimitam que Municípios até 20.000 mil habitantes se inserem na categoria de “pequeno porte I”. O recorte para o desenvolvimento das investigações deste trabalho foi até mais específico, selecionando Municípios cuja população não ultrapassa o limite máximo de 10.000 mil habitantes.

O segundo fator relevante para a seleção dos Municípios dentro do âmbito daqueles que compõem essa fração de habitantes, foi a existência de uma dinâmica fundamental para a integração dos Municípios selecionados: a região metropolitana de Maringá – RMM. Desenvolvendo uma produção relativa à Região Metropolitana de Maringá, Rodrigues, Godoy e Souza (2015) assim delimitam o que seja área metropolitana:

Em termos funcionais, a área metropolitana é um território integrado ao longo da escala de produção, distribuição e acumulação de riqueza e de reprodução social. No entanto, enquanto território institucional, ou seja, o território medido pela escala de governo, ele é fragmentado em termos do papel que as instâncias governamentais devem possuir para assegurar, juntamente com o mercado, as condições necessárias para que estas duas dimensões territoriais sejam plenamente realizadas. (RODRIGUES, GODOY e SOUZA, 2015, p. 63). Grifamos.

Os Municípios pequenos, mais do que qualquer outros, condicionam sua sobrevivência não apenas pelas fontes de receitas que compõem seu orçamento, mas também pela dinâmica metropolitana de fornecimento de serviços e produtos, cooperação técnica bem como o relacionamento político e institucional existente nesta região, os quais possuem Maringá como grande articuladora, mas como principal protagonista a integração possível que a RMM proporciona. Esse território, historicamente constituído nesta região metropolitana é:

(...) resultado de um processo histórico marcado por políticas regionais, locais e nacionais; está, pois, alicerçado por uma economia cujo desenvolvimento, a partir da década de 1930, se vinculou à expansão do comércio internacional brasileiro, ligado às lavouras cafeeiras paulistas, vivenciando um intenso processo de ocupação capitalista, no âmbito do qual se fundou toda a região Norte do Paraná. (RODRIGUES, GODOY e SOUZA, 2015, p. 67-68).

O processo de inserção de Municípios na RMM foi recebendo a adesão de municipalidades desde 1998 (com a criação da respectiva região metropolitana) se tornando um relevante polo de potenciais Municípios para o desenvolvimento da pesquisa, uma vez que reúne uma RMM com extenso desenvolvimento e constante integração entre seus Municípios,

uma dinâmica social e econômica homogênea, afastando possíveis clivagens locais que poderiam influenciar no desenvolvimento da coleta e comparação das informações, além de serem geograficamente muito próximos tanto entre si quanto com relação à cidade polo de Maringá.

O terceiro critério escolhido foi a delimitação dos Municípios localizados na RMM que estão, especificamente, no âmbito de atuação política da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense – AMUSEP, posto que estes já possuem relacionamento estreito e associativo ao longo de anos de atuação da referida entidade.

A associação regional tem como alguns de seus objetivos ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos Municípios associados e promover o estabelecimento da cooperação entre os Municípios e os prefeitos, visando a união e a troca de experiências²⁷. Essa atuação conjunta que visa a promoção da integração dos trinta Municípios associados atualmente, bem como de suas entidades e organizações visando o desenvolvimento regional, proporciona um elemento relevante para a seleção dos Municípios onde serão focalizados os esforços da pesquisa.

Foram selecionados 06 Municípios que serviram como alicerce ao desenvolvimento dos dados e pesquisas do trabalho, que foram cuidadosamente selecionados dentro dos 30 Municípios pertencentes à AMUSEP. A seguir listam-se na Tabela 4 os Municípios e dados relativos à população, ano de criação, densidade demográfica e território, vejamos:

Tabela 4 - Panorama dos Municípios objeto da pesquisa

Nome do Município	Informações populacionais IBGE		IDHM	Ano de criação
	2010 (último senso)	2020 (estimada)		
Doutor Camargo	5.828	5.983	0,746	1964
Floresta	5.931	6.851	0,736	1961
Itambé	5.979	6.109	0,746	1961
Ivatuba	3.010	3.279	0,766	1961
Ourizona	3.380	3.425	0,720	1961
São Jorge do Ivaí	5.517	5.543	0,743	1955

Fonte: IBGE, 2021.

²⁷ AMUSEP. **Objetivos da AMUSEP – Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense**. Disponível em: <<http://www.amusep.com.br/site/institucional>> Acesso em 26 de jun. de 2021.

Todos os Municípios objeto do estudo foram criados há mais de cinquenta anos, em processos de emancipação muito similares, dadas as proximidades territoriais. Os Municípios selecionados foram inseridos na região metropolitana de Maringá por intermédio de diversas legislações estaduais ao longo de anos de desenvolvimento do potencial econômico, associativo, cooperativo e político da região: Floresta (Lei Estadual nº 13.565/2002); Doutor Camargo, Itambé e Ivatuba (Lei Complementar Estadual nº 110/2005); São Jorge do Ivaí e Ourizona (Lei Complementar Estadual nº 127/2010). (RODRIGUES, GODOY e SOUZA, 2015, p. 70).

A delimitação de Municípios exposta facilitou a pesquisa de campo devido à atividade integrativa existente entre o Poder Executivo de cada Município somada à dinâmica metropolitana e relação associativa da entidade regional, bem como pela proximidade territorial, muito conveniente ao deslocamento presencial, sendo que cada Município estudado possui, em média, divisa com dois Municípios que também foram objeto da pesquisa. Nos termos das novas regionalizações do IBGE propostas em 2017, todos os Municípios analisados estão inseridos na região geográfica intermediária de Maringá – 14, Região geográfica imediata de Maringá (IPARDES, 2021).

Neste cenário, os Municípios selecionados possuem população reduzida, índices de Desenvolvimento Humano semelhantes, pertencem à mesma RMM, são associados e ainda com afinidade local muito próxima, o que fomentou a seleção exposta.

3.3 Caminhos metodológicos adotados na pesquisa

Confesso que o caminho metodológico da pesquisa por muitas vezes se mostrou um tanto obscuro em razão do objetivo de abordar de uma perspectiva singular o universo dos governos locais onde temos pouca população e estrutura da Administração pública disponível. Quem dera somente fosse isso. A limitação de recursos, estrutura administrativa e inclusive a cultura local majoritariamente agrícola, construíram um campo de análise um tanto desafiador para a pesquisa, sobretudo na ótica das ciências sociais.

Vou iniciar meus argumentos dedicando uma parcela de tempo para a construção do que seja pesquisa, um processo que é impossível prever todas as etapas. “O pesquisador está sempre em estado de tensão porque sabe que seu conhecimento é parcial e limitado – o “possível” para ele” (GOLDENBERG, 2020, p. 13). E nesse contexto, não é fraqueza admitir que o conhecimento sobre tais municipalidades selecionadas – esses micros centros de gestão dessas

comunidades – era tão pouco definido para este pesquisador quanto para o próprio campo teórico, sobretudo o paranaense.

Em um exame preliminar, no afimco de identificar e enumerar pesquisas que se dedicassem às políticas públicas e participação social desenvolvidas pelos pequenos Municípios paranaenses, foram selecionados apenas três trabalhos a nível de pós graduação *Stricto sensu* que abordaram de forma expressa a temática dos pequenos Municípios em âmbito estadual.

A dissertação de mestrado de Márcio Miguel Tavares (Tavares, 2006) abordou o horizonte dos Municípios paranaenses de menos de 5 mil habitantes, mensurando os fatores do sistema político brasileiro que exercem influência sobre o processo decisório municipal e seus resultados nas políticas fiscais e investimentos públicos. Por sua vez, Rosana Dalla Costa Félix (Félix, 2014) percorreu um contexto diferente: analisar as práticas adotadas por Municípios de pequeno porte no Estado do Paraná no desenvolvimento de políticas públicas de fomento ao empreendedorismo.

Por fim, já em meados de 2016, uma tese de doutorado se voltou ao estudo dos efeitos políticos nos pequenos Municípios paranaenses, analisando seus efeitos sobre o processo decisório, as políticas fiscais e os investimentos públicos, aperfeiçoando a dissertação de mestrado de Tavares (2006), com um total de mais de 14.000 observações de dados quantitativos no território paranaense (Gerigk, 2016).

Não é preciso argumentar, diante de tantos dados e informações apresentadas até aqui pelo trabalho que esse horizonte pouco explorado do universo dos pequenos Municípios necessita de mais pesquisas, dedicação e atenção da literatura, o que incentivou o desenvolvimento dessa pesquisa também.

Mas o que essas pesquisas ao lado de outras em território nacional e paranaense que talvez não tenham sido possíveis localizar poderiam demonstrar? Que a grande magnitude numérica dos Municípios pequenos paranaenses deveria conduzir os esforços do trabalho necessariamente ao campo metodológico quantitativo, a fim de ampliar o alcance de localidades pesquisadas? Talvez não somente.

Em que pese os ganhos multiplicados pela abordagem quantitativa que possibilita, em alguns caminhos metodológicos, a ampliação do número de Municípios pesquisados, os mecanismos de pesquisa haveriam de ser selecionados de forma diversa, a fim de produzir outros resultados que extensos bancos de dados não poderiam (nem objetivam também) produzir.

Nesta perspectiva, o exame conjunto dos dados consolidados em bancos oficiais elencados, acrescido da proximidade dos sujeitos que estão envolvidos no ciclo da política pública perfazem um contexto interessante da realidade local. O conjunto de diferentes pontos de vista, de diversas formas de coletar, analisar e apresentar os dados possibilita uma concepção mais tangível da complexidade do problema.

Os alcances de ambos os métodos (quantitativos e qualitativos) são expostos com conveniência por Goldenberg (2020) que certifica que as metodologias quanti-qualitativas são igualmente úteis ao desenvolvimento da pesquisa em ciências sociais. Enquanto a primeira conjectura uma gama de objetos de estudo que permite comparação, fornecendo dados que podem ser objeto de generalização; a segunda pode apreciar, de forma direta, como cada indivíduo ou instituição experiencia concretamente a realidade pesquisada. “A pesquisa qualitativa é útil para identificar conceitos e variáveis relevantes de situações que podem ser estudadas quantitativamente” (GOLDENBERG, 2020, p. 69).

Escolher como alicerce a dimensão qualitativa, pressupõe dialogar constantemente com o dilema das escolhas dos instrumentos de pesquisa para que a objetividade não seja eliminada, nem tampouco ofuscada. Mas afinal, qual seria o liame existente entre objetividade e subjetividade dentro do contexto qualitativo de métodos de pesquisa? Optar por tal caminho seria possivelmente condenar o resultado objetivo e legítimo da pesquisa? Na concepção de Goldenberg (2020), é preciso encarar o fato que até nos métodos quantitativos a subjetividade também está latente:

(...) na escolha do tema, dos entrevistados, no roteiro de perguntas, na bibliografia consultada e na análise do material coletado, existe um autor, um sujeito que decide os passos a serem dados. Na pesquisa qualitativa a preocupação do pesquisador não é com a representatividade numérica do grupo pesquisado, mas com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma trajetória, etc. (GOLDENBERG, 2020, pg. 14)

Com efeito, seria preciso identificar uma alternativa aos tradicionais mecanismos de pesquisa que se baseiam na ostensiva coleta de informações em base de dados oficiais para que a pesquisa pudesse colaborar de uma forma diversa daquelas já existentes, encaixando cada peça desse quebra-cabeças que representa a realidade social dos pequenos Municípios paranaenses.

Nesse escopo, a proposta metodológica deste trabalho encarregou-se de associar os dados trazidos pelos bancos de dados e portais da transparência das municipalidades estudadas com a coleta de depoimentos por intermédio de entrevistas semiestruturadas dos agentes inseridos na efetivação das políticas públicas nestes locais, utilizando o método qualitativo para efetuar suas respectivas análises.

Em primeiro lugar, é primordial compreender que logicamente os bancos de dados não poderiam deixar de complementar o contexto das investigações. A pesquisa foi desenvolvida para que fosse possível a avaliação do conjunto de fatores e atores existentes a nível municipal que estão vinculados à consecução das demandas de interesse público, se utilizando, preliminarmente, de dados oficiais disponibilizados junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, ISPER - Sistema Público de Emprego e Renda (braço do Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS) e Portais da Transparência para consolidação de informações relativas a gastos e indicadores sociais que foram relevantes para este estudo.

Aprofundando a coleta de dados dos Municípios objeto da pesquisa, foram selecionados dados relacionados à realidade das políticas públicas elegidas anteriormente, disponibilizados na plataforma do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, a fim de compreender de forma mais abrangente o contexto de evolução de despesas nas áreas selecionadas, objetivando identificar padrões de gastos dos entes examinados.

Considerando os dados disponibilizados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES nos anos de 2008 a 2019, foi empreendida pesquisa no Anuário Estatístico do Estado do Paraná²⁸. Trata-se de um minucioso levantamento de dados estatísticos que permitem conhecer o comportamento econômico, social, ambiental e demográfico do Paraná e de seus 399 Municípios.

O levantamento dos dados relacionados especificamente aos gastos municipais com determinadas agendas de políticas públicas detém a capacidade de ofertar interessantes indicadores sobre o desenvolvimento dessas demandas públicas.

Somente a análise dos números apresentados nas tabelas do respectivo órgão estadual já conduziria a pesquisa a questionamentos relativos à sazonalidade dos gastos, bem como a

²⁸ O Anuário Estatístico é um produto das informações advindas da Base de Dados do Estado (BDEweb), que **permite o registro do conjunto de dados estatísticos, de forma regionalizada**, o que constitui uma valiosa ferramenta de subsídio às ações do setor público e privado no Estado do Paraná. Disponível em <http://www.ipardes.gov.br/anuario_2018/index.html> Acesso em: 27 de jun. de 2021.

evolução destes na linha temporal de três mandatos. Entretanto, foi indispensável o avizinhamiento com os agentes públicos relacionados diretamente ao processo decisório das políticas públicas, para que a ótica desses agentes fosse exposta e por ventura pudessem ser colhidos proveitosos frutos empíricos com reflexos teóricos.

Tais dados forneceram aspectos fundamentais para que a próxima etapa da pesquisa pudesse ser concretizada: a necessária aproximação dos gestores municipais das políticas públicas, integrantes do Poder Executivo: o agente político eleito e os gestores de determinadas pastas específicas, que executam políticas de extremo interesse à população e, a própria população, através da representação conselheira. Essa aproximação dos gestores e atores envolvidos com políticas públicas se deu no âmbito do atual mandato de 2021-2024.

Neste seguimento, foram realizadas entrevistas com prefeitos, responsáveis por secretarias e instâncias de participação para que o universo da política pública dos Municípios estudados fosse explorado e analisado com a precisão necessária à conclusão das indagações deste trabalho. O viés da pesquisa buscou evidenciar um entendimento diferenciado sobre a temática em questão, oportunizando ferramentas para compreensão prática de como se operacionalizam as políticas públicas no âmbito destes Municípios.

A entrevista é acima de tudo um diálogo a dois ou entre vários interlocutores, realizado por iniciativa de um entrevistador e sempre dentro de uma finalidade específica. Como bem argumenta Minayo (2016, p. 58) ela possui como propósito edificar informações pertinentes para o objeto da pesquisa, e se constitui, tanto no sentido amplo da comunicação verbal, quanto no sentido restrito da coleta de informações sobre determinado tema científico, como a estratégia mais utilizado no trabalho de campo.

As entrevistas podem ser caracterizadas como “conversas com finalidade” e se caracterizam, conforme ainda leciona Minayo (2016) pela sua forma de organização, em especial a semiestruturada, que “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” (MINAYO, 2016, p. 59).

Seguindo as premissas da entrevista semiestruturada, foram desenvolvidos três questionários destinados a coletar informações sobre o universo das políticas públicas municipais mediante a realização de entrevistas com as seguintes personalidades: a) Chefia do Poder Executivo Municipal, especificamente do agente político eleito (prefeito) para governar cada Município estudado; b) Gestores de pastas específicas que concentram fração substancial dos recursos municipais, especificamente os de educação, saúde, assistência social, esporte e

cultura; c) Por fim, no âmbito do atividade dos conselhos de políticas públicas, entrevistas com conselheiros, a fim de assimilar a dinâmica da participação social nas políticas públicas elegidas para a pesquisa.

O repertório de entrevistas foi arquitetado com o objetivo de integrar perguntas comuns entre o agente político e os servidores ocupantes dos cargos de gestores das secretarias²⁹, dialogando em algumas questões com os quesitos destinados aos conselheiros, buscando estabelecer alguma correlação ou ainda ambiguidades nas respostas. As perguntas foram classificadas em dois eixos distintos, que visaram produzir dados sobre a temática de políticas públicas e participação social. Neste seguimento, as perguntas estruturadas do questionário abordavam ora a temática de políticas públicas ora aspectos relacionados à participação social nestas mesmas políticas.

O roteiro de perguntas contou com os seguintes questionamentos que basicamente eram comuns aos prefeitos, gestores de secretarias/diretorias e conselheiros, apenas com leves variações para adequar a pergunta à cada realidade de atuação, conforme informações contidas no Quadro 1:

Quadro 1 - Roteiro de perguntas sobre políticas públicas

NÚMERO DE PERGUNTAS	DESCRIÇÃO DA PERGUNTA MATRIZ
Pergunta 01	Como você definiria Política Pública?
Pergunta 02	Quais seriam as etapas para concretização da Política Pública neste Município?
Pergunta 03	Como seu governo define qual tema ou problema deverá ter atenção do Poder Público para ser transformado em Políticas Públicas?
Pergunta 04	Existe a participação da população em alguma etapa das políticas públicas desenvolvidas neste Município?
Pergunta 05	Em sua visão, teria alguma importância a participação da população em alguma etapa das políticas públicas?

²⁹ Algumas pastas de políticas públicas municipais não possuem o status de “secretaria”, por pelo menos dois motivos principais. O primeiro, dependendo do Município, se deve ao fato de todas as pastas não serem denominadas de “secretarias”, mas sim de “diretorias” na legislação local, o que designa a nomenclatura do cargo de seus responsáveis de “diretor” ao invés de “secretário”.

O segundo é relacionado à aglutinação de mais de uma política pública em uma pasta principal, a exemplo da secretaria de educação que ora reunia sob o comando de um secretário de educação a política de esporte e/ou cultura (ocasião que os gestores destas políticas são “diretores”, subordinados a outro secretário). Em virtude disso, a nomenclatura utilizada para fazer menção a fala destes responsáveis foi de “**gestor da política de xxx**”.

Pergunta 06	Qual a sua visão sobre o Trabalho dos Conselhos gestores de políticas públicas neste Município?
Pergunta 07	A ideologia partidária ou alianças políticas de alguma forma já refletiram em alguma política pública desenvolvida pelo seu governo?
Pergunta 08	O alinhamento político do governo com as esferas estaduais e/ou federais são determinantes para o desenvolvimento das políticas públicas neste Município?
Pergunta 09	O pequeno porte deste Município influencia no atendimento da população com políticas públicas?
Pergunta 10	Quais são os maiores desafios para as políticas públicas no âmbito deste Município?
Perguntada adicional à prefeitos	A estruturação dos consórcios municipais ou eventuais associação dos Municípios vizinhos influenciam de alguma forma nas políticas públicas deste Município?
Perguntada adicional à conselheiros	Com relação à produção decisória do Conselho que você participa, sobre o que geralmente mais se decide?

Fonte: Roteiro das entrevistas aplicadas, 2021.

As perguntas matrizes foram delimitadas para cada questionário, assim como os possíveis questionamentos que poderiam ser realizados para complementar o quesito principal, dependendo do formato e condições da condução da entrevista com cada agente. Em determinados momentos, as perguntas foram acrescidas com perguntas auxiliares para desenvolver melhor alguma fala ou ainda o contexto da questão em aplicação, o que se permitiu diante da natureza semiestruturada da entrevista.

Diante desses questionamentos, foram abordados diversos aspectos das políticas públicas desenvolvidas pelos Municípios de pequeno porte estudados, com pano de fundo para determinadas políticas públicas específicas, com o especial fim de desvendar como se dão as dinâmicas de construção do conhecido ciclo das políticas públicas, do desenvolvimento da agenda com todos os seus atributos (atores, fatores de influência e relações de autoridade) e também da própria concepção dos entrevistados sobre o que seja política pública.

Outra sequência das investigações se pautou pela observação das influências que a política local exerce sobre as ações governamentais, além do alinhamento político com outras instâncias para aferir o grau das relações de regulação federal e estadual do universo municipal

e as relações potenciais da estruturação de consórcios públicos e associações regionais na performance das políticas públicas dos pequenos Municípios.

Por outro ângulo, também foi abordado o próprio porte do Município para averiguar quais são os desafios que se apresentam diante dos atores locais responsáveis pela consecução das políticas públicas, o que revelou, certamente, preciosas referências da realidade destas municipalidades, e por consequência, um retrato de como ocorrem essas interações nos pequenos Municípios.

As entrevistas dos conselheiros serão abordadas em seção específica no capítulo 05, combinadas com as informações obtidas e análises efetuadas sobre a temática que também foram feitas a todos os entrevistados, assim como os questionamentos dedicados à participação social, especificamente no tocante às perguntas de nº 04 a 06 que igualmente receberam seção dedicada a abordar os canais de participação nas municipalidades examinadas.

Ademais, cumpre salientar quantas pessoas contribuíram para o desenvolvimento do trabalho permitindo serem entrevistadas, nos termos do Quadro 2. Foram efetuadas 29 entrevistas, sendo 04 delas com prefeitos municipais, 06 com conselheiros e 19 com gestores de políticas municipais, conforme relação a seguir:

Quadro 2 - Perfil dos entrevistados

Pergunta	Gestores de pastas	Conselheiros Municipais	Prefeitos
Assistência Social	05 Gestores	03 Presidentes	04 prefeitos
Educação	06 Gestores	01 Presidente	
Saúde	04 Gestores	02 Presidentes	
Esporte	03 Gestores	Não existe	
Cultura	01 Gestor	Não existe	

Fonte: Resultado da aplicação das entrevistas, 2021.

Logicamente, nem todos os gestores e agentes envolvidos com o provimento das políticas públicas locais, assim como nem todos os conselheiros poderiam ser entrevistados e ser ouvidos na presente pesquisa. Inclusive ainda que fossem, poderiam ser representantes legítimos de toda a verdade, de tudo que acontece no contexto das municipalidades selecionadas? Tal questão ocupou a preocupação e também foi objeto de indagação deste pesquisador.

Como o resultado das respostas poderiam refletir algo que fosse contribuir de fato para a produção na pesquisa científica de ciências sociais? As falas individuais dos entrevistados inclusive poderiam apresentar variados padrões de comportamentos, ações e respostas que poderiam dialogar ou não entre si, multiplicando as chances de não se conciliar somente com o produto da metodologia qualitativa, mas também com os resultados obtidos pelas análises dos bancos de dados.

Nessa discussão sobre representatividade dos dados arrecadados por intermédio da pesquisa qualitativa, encontra-se um paradigma precípuo das ciências naturais, que através de seu modelo de generalização – que por vezes assombra o pesquisador das ciências sociais – pode ser um óbice aos resultados da pesquisa qualitativa, destacadamente, a entrevista. Todavia, é indispensável pressupor, conforme destaca Goldenberg (2020, p. 54), que as abordagens qualitativas não se preocupam em criar mecanismos de generalização, mas sim permitir uma reflexão profunda sobre os fenômenos sociais, na hipótese de maior relevância para o aspecto subjetivo da ação social. Ou seja: enquanto os métodos quantitativos concebem uma multidão de objetos comparáveis, os métodos qualitativos focalizam as particularidades de um fenômeno nos termos de seu significado para o grupo examinado.

A quantidade é então substituída pela intensidade, pelo mergulho profundo nas entrevistas detalhadas, combinadas com a análise de diferentes fontes que podem ser examinadas conjuntamente, alcançando níveis de compreensão que não podem ser concretizados pela pesquisa quantitativa. “O número de pessoas é menos importante do que a teimosia em enxergar a questão sob várias perspectivas” (GOLDENBERG, 2020, p. 55).

Apesar dessas incertezas, é fundamental lembrar que cada indivíduo entrevistado é uma síntese individualizada e ativa de uma sociedade, uma sistematização singular do contexto histórico e do domínio social que está inserido. Argumentando, Goldenberg (2020, p. 39) assevera que se cada indivíduo singulariza em seus atos a universalidade de uma estrutura social, é possível “ler uma sociedade através de uma biografia”, conhecer o social partindo-se da especificidade irredutível de uma vida individual.

A entrevista como caminho metodológico, pode viabilizar o fornecimento de elementos primários e secundários de duas propriedades, na visão de Minayo (2016, p. 59-60): os primeiros estão relacionados a fatos que o pesquisador poderia auferir em outras fontes de investigação, como censos, documentos, estatísticas, etc. Já os segundos – que são os objetos principais da busca qualitativa – referem-se à informações produzidas no contexto do diálogo com a pessoa entrevistada e tratam da reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia.

Os cientistas sociais costumam denominar estes últimos dados como “subjetivos”, pois só podem ser conseguidos com a contribuição da pessoa. Constituem uma representação da realidade: ideias, crenças, maneira de pensar; opiniões, sentimentos, maneiras de sentir; maneiras de atuar; condutas; projeções para o futuro; razões conscientes ou inconscientes de determinadas atitudes e comportamentos. (MINAYO, 2016, p. 59-60).

Uma das indagações mais frequentes no campo da pesquisa é a que se refere à representatividade da fala individual em relação a um coletivo maior. Muito embora o recorte de Municípios não possa ser amplificado em virtude do caminho metodológico proposto (levantamento de dados, entrevistas individuais com prefeitos, gestores de pasta e conselheiros), as eventuais conclusões da dissertação podem refletir aspectos gerais e padrões que dialoguem com outras dissertações, trabalhos e artigos do campo teórico. Corroborando com tal questão, Sapir (1967) testifica que o indivíduo:

(...) concretiza, sob mil formas possíveis, ideias e modos de comportamento implicitamente inerentes às estruturas ou às tradições de uma dada sociedade”. (...) “se um testemunho individual é comunicado, isto não quer dizer que se considera tal indivíduo precioso em si mesmo. **Essa entidade singular é tomada como amostra da continuidade de seu grupo.** (SAPIR, 1967, p. 90). Grifo nosso.

Complementando essa argumentação, Goldenberg (2020) se utilizando da teoria do internacionalismo simbólico³⁰, defende que “a concepção que os indivíduos têm do mundo social que constituiu o objeto essencial da pesquisa sociológica” (GOLDENBERG, 2020, p. 28). Nesta esteira, as falas, padrões de respostas, e contribuições dos entrevistados possuem sim o potencial de retratar a realidade das sociedades municipais campo dessa pesquisa.

Ademais, de acordo com Lüdke e André (1986), a pesquisa qualitativa supõe contato direto do pesquisador com os sujeitos da pesquisa e com a situação na qual a pesquisa está sendo desenvolvida. Por isso, a opção pelo método qualitativo representado pela entrevista dos

³⁰ Em um artigo produzido no ano de 1937, intitulado “*Man and Society*” Herbert Blumer fundamentou o interacionismo simbólico com sustentação na premissa de que o modo como um indivíduo interpreta os fatos e por consequência interage perante outros indivíduos ou coisas depende do significado ou ainda dos significados que esse ator atribui a esses outros indivíduos e coisas, cujo noção, é resultado dos processos de interação social ou edificado a partir destes. Segundo a autora, o interacionismo simbólico **destaca a importância do indivíduo como intérprete do mundo que o cerca e, conseqüentemente, desenvolve métodos de pesquisa que priorizam os pontos de vista dos indivíduos.** (GOLDENBERG, 2020, p. 28). Grifamos.

atores que interagem com as políticas públicas locais dos pequenos Municípios foi necessária a fim de discernir um outro horizonte de informações desses lugares.

No que concerne à figura pessoal do entrevistado, Sanches e Minayo (1993) advogam que a abordagem qualitativa é aquela em que os dados não são passíveis de serem mensurados matematicamente. Por isso, compreender a realidade por meio de uma abordagem qualitativa é percebê-la a partir da subjetividade dos sujeitos-participantes da investigação.

No que refere aos sujeitos, diante do método qualitativo de entrevista que foi aplicado, Turato (2003) colabora acentuando que esta abordagem trabalha dentro de um campo complexo de paradigmas, exatamente, por valorizar a subjetividade do indivíduo pesquisado. A subjetividade da linha de visão das personalidades entrevistadas valoriza os aspectos gerenciais precípuos dos gestores municipais de políticas públicas, mas igualmente fornece subsídios políticos, do agente eleito (prefeito municipal). Ademais, colabora para apresentar a concepção dos conselheiros sobre a participação popular nas políticas públicas examinadas.

A entrevista semiestruturada evidenciou, de forma mais próxima à realidade municipal local, fatores interessantes para a compreensão de como se estruturam, se planejam e se executam as políticas públicas elegidas para o estudo, sinalizando fatores que talvez não poderiam ser encontrados em outras fontes que não fossem o diálogo frente a frente com estes atores sociais.

Tal questão, somada ao levantamento de dados de bancos oficiais, revelou indicadores que representam as dificuldades dos Municípios de pequeno porte não efetuarem com maior eficiência o fornecimento de direitos sociais à população assim como a dimensão positiva de oportunidades que estas localidades podem fornecer à sua sociedade.

As respostas ofertadas serão apresentadas resguardando a identidade dos entrevistados, com menção apenas a sua categoria (prefeito, gestor de secretaria/diretoria e conselheiro); qual política está vinculado (saúde, assistência social, educação, cultura ou esporte) no caso de gestor de pasta e conselheiro; e qual Município o entrevistado está situado, ocasião que foram utilizados algarismos numéricos para representar os Municípios (01, 02, 03, 04, 05 e 06).

O método que será utilizado para apresentar os resultados das entrevistas dos prefeitos, gestores de políticas públicas e conselheiros sobre o seguimento de políticas públicas será a abordagem, individual, dos resultados obtidos pelas respostas de todos os entrevistados a cada pergunta, a fim de apresentar um panorama sistematizado das características das políticas públicas dos Municípios objeto do estudo. Concomitantemente, a discussão juntamente com o diálogo ofertado mediante a obtenção dos dados juntamente à banco de dados oficiais.

3.4 Os desafios da pesquisa e o contexto pandêmico

A segunda quinzena de março de 2020 já se encaminhava para sua conclusão quando, em uma quinta-feira, 12 de março, os primeiros seis casos de contaminação de Coronavírus foram confirmados em nosso Estado. O Paraná ainda fecharia o mesmo mês com uma totalidade de 251 casos de infecção pela Covid-19 e com os três primeiros óbitos da doença³¹, ocasião que as medidas de restrição do convívio social começariam a ser implementadas no âmbito das municipalidades paranaenses e em todo território nacional a fim de conter o avanço da doença.

Pouco mais de um ano após a pandemia chegar ao Estado, o histórico até maio de 2021 registrou 461.931 vidas perdidas em todo o território nacional, sendo destas, 26.272 vidas ceifadas em território paranaense. Com aproximadamente apenas 20% da população com mais de 11 milhões de habitantes vacinada³² e com o início da terceira onda de contaminação, com o estado batendo os recordes de internação por Covid-19 desde o início da pandemia, ainda não se vislumbra qual será o desfecho e todas as consequências para a sociedade atual.

O sistema único de saúde do Estado e Municípios receberam aportes financeiros da União e de remanejamento dos seus enxutos orçamentos para garantir a manutenção dos serviços de saúde destinados às ações de prevenção e combate ao vírus, muito embora as principais ações para frear o avanço da doença tenham sido de fato as medidas de profilaxia e segurança sanitárias impostas à toda a população, sobrestando o convívio social, não só estimulando o fechando temporário de indústrias, estabelecimentos comerciais e centros de eventos, mas também, literalmente, a porta das próprias prefeituras e órgãos estaduais e municipais.

Tais questões não poderiam deixar de influenciar o desenvolvimento da pesquisa em comento, o que necessariamente deve ser retratado a fim de orientar ao leitor os desafios que cercaram a coleta de dados em campo. A fase de campo consiste em estabelecer um diálogo

³¹ AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Primeiros casos de Covid-19 eram confirmados no Paraná há quase um ano**. Curitiba, PR, 10 de mar. de 2021. Disponível em: <<https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=111242&tit=Primeiros-casos-de-Covid-19-eram-confirmados-no-Parana-ha-quase-um-ano>> Acesso em: 24 de jun. de 2021.

³² ESTADO DO PARANÁ. **Boletim - Informe Epidemiológico Coronavírus (COVID-19)**. Curitiba, PR, 31 de mai. de 2021. Disponível em: <https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-05/informe_epidemiologico_31_05_2021.pdf> Acesso em: 24 de jun. de 2021.

com a realidade que se pretende pesquisar, tendo como base todo o pressuposto teórico uma vez já de conhecimento do pesquisador:

Essa fase combina observação, entrevistas e outras modalidades de comunicação e interlocução com os pesquisados. Ou o diálogo como o material documental, no caso das análises documentais ou de discurso. Esse momento depende, de um lado, da boa preparação realizada na fase exploratória; de outro, da capacidade do pesquisador estabelecer relações e observações que possam confirmar ou refutar suas hipóteses e suas propostas teóricas. (MINAYO, 2016, p. 25).

A estrutura dos serviços públicos de saúde de baixa complexidade, a carência de recursos próprios disponíveis e a ausência de instituições hospitalares que pudessem disponibilizar leitos aos pacientes locais forçou os gestores dos pequenos Municípios a decretarem diversas medidas de restrição aos seus moradores, impondo longos períodos de fechamento dos órgãos públicos e paços municipais.

As grandes metrópoles como Maringá e cidades com porte médio localizadas na região como Cianorte e Campo Mourão, representariam, aos moradores e gestores locais, uma possibilidade de deslocar o vírus às suas suscetíveis comunidades, razão pela qual a visita de “estrangeiros” não era tão bem vista assim aos olhos dos gestores e residentes locais por diversos meses.

Acredito ser indispensável ao leitor compreender a dinâmica que a pesquisa científica precisou se submeter nesse período, ocasião que reservo parte de meu tempo para precisar as dificuldades e os limites dos trabalhos desenvolvidos, para contextualizar aqueles que terão acesso ao trabalho finalizado. Vejamos.

Decorridos alguns meses de pandemia, o que possibilitaria a marcha a campo, vislumbrou-se um processo eleitoral municipal que concentrou toda a energia e tempo dos atores políticos municipais, que diante do curto espaço e medidas de restrição que ainda prevaleciam, ocupou grande parte da agenda disponível das entrevistas, inviabilizando a pesquisa pelo menos até meados de novembro, quando se encerraria, oficialmente, o pleito eleitoral municipal.

Curiosamente, as comemorações e o sentimento de “final” de pandemia, trouxeram pesados prejuízos a todo território nacional, o que não poderia deixar de refletir em cada localidade, sobretudo aquelas selecionadas para o trabalho. Além de ser o último mês de mandato, que exige um esforço conjunto de todos os atores políticos e burocráticos para cumprir as determinações legais e recomendações do Tribunal de Contas do Estado quanto à saúde

financeira e resolução de qualquer pendência técnica, as medidas de restrição ressurgiram com maior severidade no mês de dezembro de 2020 que nos últimos meses.

A própria Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Paraná se antecipou, ainda no mês de dezembro de 2020, providenciando a expedição de Resolução de nº 1488/2020, recomendando, preferencialmente, a realização das cerimônias de posse dos eleitos mediante videoconferência, para evitar possíveis aglomerações, dados os números de casos de contaminação que cresciam novamente³³.

Dada a largada para início dos novos mandatos (05 dos 06 Municípios estudados houve reeleição dos prefeitos), já no final do mês de janeiro de 2021, se iniciariam as primeiras tratativas para realização das entrevistas presenciais com os gestores locais. Todavia, como todos estariam suscetíveis de contrair a doença, este pesquisador acabou sendo contaminado, inviabilizando a saída para o campo até meados de fevereiro.

Com o pesquisador devidamente recuperado e com duas semanas de planejamento, a pesquisa sairia do papel afinal. Entretanto, novamente, a pandemia se mostrou um óbice aos trabalhos: por meio do decreto estadual nº 6.983/2021 de 26 de fevereiro, o Governo do Estado preparou uma força-tarefa de emergência para conter a disseminação do coronavírus no Paraná, devido à súbita elevação dos índices relacionados à doença.

Com a proximidade de um estrangulamento no sistema público de saúde, o governador Carlos Massa Ratinho Junior determinou³⁴, entre outras ações, a suspensão do funcionamento dos serviços e atividades não essenciais em todo o Estado e a ampliação na restrição de circulação das pessoas, o que foi replicado pelos prefeitos municipais nos Municípios sob suas responsabilidades, momento que se tornou o maior pico de contaminação e mortes da doença em âmbito estadual, e também a nível nacional. Apenas a partir do mês de abril as medidas começaram a ser ponderadas e flexibilizadas, momento que se tornou crucial para a saída a campo, posto que as prefeituras novamente abririam suas portas.

Retomando a arquitetura metodológica exposta no capítulo anterior, a pesquisa teria que localizar, em cada um dos Municípios, alguns atores que pudessem compartilhar um diálogo

³³ AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Governo recomenda cerimônia virtual para posses dos candidatos eleitos.** Curitiba, PR, 22 de dez. de 2020. Disponível em: <<https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=110283&tit=Governo-recomenda-cerimonia-virtual-para-posses-dos-candidatos-eleitos>> Acesso em: 26 de jun. de 2021.

³⁴ AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Governo decreta fechamento de atividades não essenciais para conter a Covid-19.** Curitiba, PR, 26 de fev. de 2021. Disponível em: <<https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=111071>> Acesso em: 26 de jun. de 2021.

sobre políticas públicas e participação social, destacadamente os prefeitos, gestores de determinadas pastas municipais e conselheiros de políticas públicas.

Uma vez delimitados, como se daria essa aproximação? Naturalmente os gestores, em grau mais elevado ainda com relação aos agentes políticos, são um tanto receosos, até diria desconfiados, quando alguém se apresenta como entrevistador indagando assuntos de gestão de políticas públicas, ainda mais àquelas sob sua responsabilidade.

Esse trabalho de campo possibilita a aproximação do pesquisador com a realidade sobre a qual ele formulou seus questionamentos e se propôs a conhecer de forma profunda. Também visa estabelecer a interação entre os diversos atores que fazem parte dessa realidade. “Assim sua finalidade é construir um conhecimento empírico, considerado importantíssimo para quem faz pesquisa social” (MINAYO, 2016, p. 56).

E quais atores seriam mais acessíveis, quais outros seriam um desafio entrevistar? O possível produto das repostas dos agentes políticos e gestores públicos poderia gerar reflexos negativos quanto à gestão e o projeto de governo que representam. Reconheço que inicialmente concebi que a aproximação com o agente político representado pela figura do prefeito municipal – tão requisitado pela Administração e pela população local – seria o maior desafio, ainda mais por este representar, na prática, a personificação política do governo local, seus acertos e possíveis erros, que poderiam transparecer nas falas.

Todavia, com o início dos contatos, o que se notou foi exatamente o contrário: a maior dificuldade de aproximação se deu com os gestores de pastas específicas, uma vez que estes demonstraram menos disponibilidade para sequer atender uma ligação ou responder uma mensagem sobre o agendamento da entrevista. Alguns, por mais que demasiadamente indagados por diversas vezes tanto por ligação quanto por mensagens de texto, nem sequer responderam, inviabilizando sua oitiva. Outros ainda, embora tenham iniciado o contato, trataram de evitar a aproximação por compromissos típicos de suas funções...

Tal dificuldade de contato com esses gestores de políticas públicas poderia prejudicar, inclusive, o avizinhamo com os conselheiros municipais, uma vez que a lista de atores vinculados ao conselho de políticas públicas de cada pasta municipal geralmente encontra-se sob a posse do gestor da respectiva secretaria/diretoria. Ainda que o acesso fosse possível, geralmente o conselheiro se remeteria ao gestor para averiguar sobre a pesquisa, entender o que acontecia de fato, ver o que o aguardava³⁵.

³⁵ De todos os conselheiros entrevistados, apenas um disponibilizou seu depoimento antes que o secretário da respectiva pasta da gestão pública municipal. Geralmente a chave de contato com o conselheiro na pequena cidade

É necessário destacar que este pesquisador se utilizou de duas principais estratégias para efetivar suas entrevistas. Por isso, é indispensável revelar tais abordagens, como bem pontua Goldenberg (2020):

O pesquisador deve precisar as dificuldades e os limites da pesquisa, as pessoas que lhe ajudaram em sua entrada no campo (que são determinantes para a construção da identidade do pesquisador pelo grupo estudado), as pessoas que se recusaram a dar entrevistas, as perguntas que não foram respondidas pelos pesquisados, as contradições apresentadas, a (in) consistência das respostas, possibilitando uma visão ampla do estudo, e não apenas dos aspectos que “deram certo”. (GOLDENBERG, 2020, p. 64).

O contexto político que se insere em especial o pesquisador proporcionou uma certa facilidade para que o celular de cada prefeito pudesse estar a palma da mão, ocasião que se iniciaram os contatos. De forma inesperada, os prefeitos foram bem solícitos à realização das entrevistas, se mostrando bem disponíveis para agendar a visita presencial a seus gabinetes.

A primeira estratégia para aproximação se deu justamente com os prefeitos municipais: a elevada posição hierárquica destes na gestão municipal possibilitaria a abertura de outras frentes de entrevistas com seus subordinados e posteriormente/concomitantemente com os conselheiros de políticas públicas. As entrevistas geralmente se iniciavam nos Municípios com os prefeitos, que em seguida repassavam os contatos diretos de seus secretários e diretores, o que engajavam os demais a participarem também da pesquisa.

Exemplo disso inclusive, foi fato ocorrido no dia 26 de março. Em uma primeira visita exploratória no gabinete de determinado prefeito municipal, para a surpresa deste pesquisador, este agente fez questão de convocar parcela de seus gestores de políticas públicas para explicitar a importância da pesquisa, lendo um breve roteiro a todos e colocando estes gestores à disposição para a realização das entrevistas. Pena que parte das entrevistas tiveram que ser remarçadas, outras inclusive, inviabilizadas³⁶.

Esse método de aproximação seria fundamental para construir o envolvimento e engajamento da gestão municipal e instituições de participação com a pesquisa em trâmite, fator

era justamente o secretário ou diretor, que uma vez entrevistado contextualizava o conselheiro (a) para que este se sentisse mais à vontade e seguro para ofertar seu depoimento.

³⁶ No dia 29 de março um representante do Paço Municipal entrou em contato com o pesquisador informando que todos aqueles que estariam no Gabinete na ocasião da reunião do dia 26 de março, incluindo prefeito e parte do secretariado (05 pessoas), testaram positivo para COVID-19, o que causou grandes transtornos à comunidade local, com o fechamento preventivo do edifício da Prefeitura por vários dias. Apenas um secretário e o pesquisador não foram contaminados. Riscos da pandemia afinal.

indispensável à pesquisa qualitativa. Esse envolvimento não constitui uma falta de cuidado ou ainda algo que corrompa a objetividade, mas sim uma condição para a imersão do processo investigatório e da própria objetividade: “Em geral, os melhores trabalhadores de campo são os mais simpáticos e que melhor se relacionam com os entrevistados” (MINAYO, 2016, p. 61-62).

O segundo método de aproximação foi justamente no contato direto perante as pastas municipais, a fim de adiantar parte dos depoimentos antes da entrevista com o prefeito municipal, procurando agendar no mesmo dia, inclusive, entrevistas com os gestores locais de políticas públicas após o encontro com o agente político. Essa forma de proximidade foi facilitada com o auxílio de um adjetivo indispensável: cientificar tais atores que estes estariam contribuindo para o desenvolvimento de uma pesquisa científica produzida no programa de mestrado em ciências sociais da Universidade Estadual de Maringá³⁷.

Em tempos de desmonte da educação pública, sobretudo a de nível superior estadual e federal, com a desvalorização constante e cada dia mais agressiva de professores e pesquisadores, assim como os extensos cortes no orçamento público e bolsas de pesquisa científica em todo o país, o nome de peso da instituição foi por muitas vezes decisivo para garantir confiança e atenção dos gestores e conselheiros locais, o que demonstrou, por diversas vezes, a solidez e o peso que a Universidade Pública possui na região. Com a devida licença, viva a Universidade Pública!

Com efeito, a influência da Universidade Estadual de Maringá e demais instituições de ensino no contexto dos Municípios pequenos são tão relevantes que ultrapassam os argumentos aqui apresentados, surgindo diretamente na fala de gestores, a exemplo de um prefeito entrevistado:

Nós sabemos que Maringá é nossa grande referência e desenvolvimento local e regional. Seja na geração de emprego. Dependemos de transporte público, de São Jorge a Maringá. Dependemos da Gestão de emprego. Na área da saúde no Hospital Universitário. Hoje sai em média 200/250 pessoas para trabalharem Maringá... **em nível de conhecimento a UEM tem contribuindo muito para o desenvolvimento não só de cientistas políticos, mas em tudo.** Eu digo isso, porque eu percebi **que ao longo dos anos a UEM, mas também o CESUMAR, têm contribuído muito formando jovens estudiosos.** Isso

³⁷ Em diversas ocasiões o acesso ao secretário ou diretor da pasta, assim como o conselheiro municipal foi facilitado quando cientificado a estes que a pesquisa se desenvolvia no âmbito do Programa de Mestrado da Universidade Estadual de Maringá. Alguns gestores, inclusive, que não estavam disponíveis para as entrevistas mediante o contato via celular, se revelaram mais abertos à realização da entrevista assim que contextualizada tal questão.

faz com que tenha um reflexo muito grande na população e uma cidade maior como Maringá vem abrindo as portas para os municípios menores de crescerem progressivamente.

Fala do Prefeito do Município 05. Grifo nosso.

Neste horizonte, uma pesquisa desenvolvida no âmbito do programa de mestrado em ciências sociais da UEM de fato angariou mais adesão das personalidades locais envolvidas no provimento das políticas públicas e participação social.

Por fim, antes de apresentar com mais pontualidade os dados e indicadores coletados na pesquisa de campo e em bancos oficiais, bem como suas respectivas análises sobre as políticas públicas e participação social no âmbito das municipalidades pesquisadas, é imensurável esclarecer que por muitas vezes, ainda que desenvolvidas todas as estratégias de aproximação e contato, alguns gestores não compreendem a relevância e pertinência da pesquisa em ciências sociais.

Tal questão é exposta com conveniência por Goldenberg (2020, p. 52-53), que apresenta um possível bias³⁸ decorrente do fato da pesquisa ficar restrita apenas aos sujeitos e instituições que se permitiram ser pesquisados, o que inevitavelmente deixariam outros indivíduos ou organizações de lado. Tal impasse poderia deslocar uma série de implicações nos resultados da presente pesquisa, uma vez que aqueles resolvem por contribuir com sua fala podem eventualmente possuir interesses e motivos diversos daquelas que se recusaram a contribuir.

Tal questão também inquietou o autor dessa pesquisa, que em determinados momentos, também temia que o resultado final fosse prejudicado pela ausência de algumas falas de gestores, conselheiros e prefeitos. Afogados em demandas, relutantes no julgamento de seus discursos, questões pessoais ou ainda a falta de compreensão do que fosse a pesquisa poderiam ser motivos pelos quais algumas falas não foram possíveis de serem coletadas, ao lado das dificuldades já apresentadas pelas restrições da pandemia, e tantas outras dezenas de possíveis fatores³⁹.

Nesta conjuntura, é forçoso reconhecer que nem todo o planejamento, por mais detalhado e estruturado que seja, pode estar livre de possíveis contratemplos alheios à vontade ou ação daquele que desenvolve sua pesquisa, uma vez que um repertório de fatores exerce influência no campo e na condução dos trabalhos de investigação. Orgulhoso do trajeto

³⁸ Distorção do julgamento de um observador por estar ele intimamente envolvido com o objeto de sua observação.

³⁹ Concluindo a linha de raciocínio da autora, esta argumenta que única forma de tentar minimizar este problema “é explicitando detalhadamente os limites das escolhas feitas” (GOLDENBERG, 2020, p. 53).

percorrido até então, enalteço aqueles que colaboraram brilhantemente para o desenvolvimento da pesquisa com suas falas, biografias e experiências compartilhadas.

Diante de todo o exposto, trataremos de apresentar os resultados da pesquisa com a delimitação dos dados qualitativos e suas respectivas análises em dois capítulos específicos para facilitar a leitura e percepção do leitor: o primeiro dedicado a aspectos relacionados à área de políticas públicas no contexto dos Municípios selecionados; e um segundo dedicado a apresentar as informações relativas à participação social no contexto das políticas públicas nestes mesmos Municípios. Em seguida, a conclusão do trabalho sobre ambos os aspectos abordados.

4 CONHECENDO A DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

4.1 O que seria política pública para os atores entrevistados?

Falar de políticas públicas, a princípio, pode parecer tarefa simples. Tanto tem se verbalizado sobre tal temática em noticiários, palestras, cursos de formação e em discursos políticos, que tal assunto tem se consolidado no vocabulário da seara pública. E não poderia deixar de gerar múltiplas compreensões, dependendo do contexto que ocorrem.

Geralmente as discussões com a excelência técnica, os debates teóricos e acadêmicos, ficam reservadas às entidades de porte robusto, tais como os órgãos federais e estaduais ou, ainda, àquelas existentes em grandes metrópoles, recheadas de recursos financeiros, profissionais e tecnológicos disponíveis.

Muito embora os pequenos Municípios não deixem de se aproximar geograficamente das grandes metrópoles ou ainda possuam em sua estrutura espacial unidades provenientes dos governos estaduais e federais para prover certos serviços às populações locais (Agência de Correios e Telégrafos, INCRA, EMATER, etc.), as discussões teóricas e técnicas parecem se distanciar com elevada intensidade do campo das decisões e debates dos gestores locais.

Os gestores destes pequenos Municípios vêm convivendo com novas responsabilidades, que atualmente vão muito além da manutenção do equilíbrio entre despesas e receitas, o que já é um desafio em tanto, reconheço. Esses atores necessitam desenvolver atuações que visem otimizar a aplicação dos escassos recursos disponíveis, sem falar da estrutura e corpo técnico igualmente limitados que se apresentam como barreira.

Grin (2016) ao se debruçar sobre a realidade dos atores burocráticos e suas atuações na gestão dos governos, assim complementa:

O estrangulamento da capacidade de tributar e a elasticidade da demanda por serviços públicos, decorrente da situação econômica e social do país, são fatores cruciais, responsáveis por boa parte da enorme pressão a que estão sujeitos os gestores municipais. A situação da maioria dos municípios brasileiros é de aguda falta de recursos financeiros, que dificulta sobremaneira suas administrações. (GRIN, 2016, p. 515).

Certamente, os Municípios de pequeno porte são as instâncias onde a população experencia com maior intensidade as consequências de tais questões, uma vez que quanto

menor o porte do Município, maior será a dependência da população perante os serviços públicos municipais (GRIN, 2016, p. 515).

Retratado todo esse contexto, é valioso entender como os atores relacionados diretamente ao provimento das políticas públicas locais definem suas decisões relacionadas ao atendimento da população, quais fatores estão inseridos no processo decisório, quais outros ainda influenciam seus programas ou, ainda, quais seriam suas principais dificuldades.

Conhecer a definição de políticas públicas na visão dos entrevistados representou uma boa estratégia para o desenvolvimento da pesquisa de campo, uma vez que inaugura a bateria de perguntas, deixando mais à vontade o agente entrevistado e também revelando ao pesquisador e, por consequência, ao leitor, a ótica dos agentes locais sobre o tema.

Mas afinal, existe uma definição certa do que seja política pública? Alguma descrição que possa ser imposta aos gestores de políticas públicas como genuína, capaz de orientar qualquer outra percepção? Ainda que não se espere definições acadêmicas dos gestores, a expectativa é que se alinhem minimamente com essas referências. Políticas públicas, segundo Souza (2006), poderiam ser resumidamente concebidas como o “campo do conhecimento que se empenha, ao mesmo tempo, em colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (SOUZA, 2006, p. 26).

A visão de Souza (2006) expressa o pressuposto da ação como locomotiva das mudanças do contexto governamental analisado, ou ainda que seja, a análise desta, o que pode ou não desdobrar em novas iniciativas dos gestores. Tal definição relembra a breve definição de Dye (1984), que sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Muito embora seja uma simples frase, a definição de Dye carrega um grande significado, que também se revelou, em certa medida, na fala de uma agente entrevistada:

Políticas públicas é um conjunto de leis que devem ser seguidas, devem ser feitas ou não. Porque tem gestões que não fazem. Aí fica faltando um monte de coisa, vários problemas a serem resolvidos e não se consegue, por conta das políticas públicas que na minha opinião devem ser rigidamente seguidas porque é em benefício de um bem comum a todos.

Fala da Gestora de Educação do Município 06. Grifo nosso.

O que se pode verificar da fala transcrita é a atualidade de tal discussão e que esta supera a experiência teórica, se concretizando de fato no universo do pequeno Município, muito

embora a agente entrevistada não tenha feito menção a aspectos conceituais e teóricos que indicassem sua fala com a definição de Dye (1984).

As respostas obtidas foram classificadas em quatro principais eixos: a) Políticas públicas são mecanismos para garantia e acesso a direitos; b) São as ações e programas capazes de melhorar a qualidade de vida da população local; c) São todos os investimentos realizados pelo governo em cada área específica, ou ainda; d) Demais descrições variadas e pontuais, com destoavam dos três primeiros grupos.

A percepção mais recorrente tratou de conceber política pública nos termos do eixo “a”, como forma de garantia, acesso ou efetivação de direitos, principalmente nas falas de gestores da assistência social, seguidos pela educação e cultura:

Política Pública entendo como garantia de direitos do cidadão, direitos de todos, e, principalmente, no caso da assistência, são voltados às situações de vulnerabilidade social: atendimento primários a essas famílias.

Fala da Gestora de Assistência Social do Município 05.

Para mim, política pública é tudo aquilo como programas que são definidos dentro da área para garantir o direito do cidadão. Para mim, basicamente é isso. São programas, são projetos, que venham ao encontro de suprir as necessidades do cidadão; no caso da educação, do aluno, para que ele atinja o aprendizado, para que ele desenvolva as atividades em relação ao que ele precisar aprender.

Fala da Gestora de Educação do Município 05.

Penso política pública muito como essas ações de democratizar o acesso do público geral, de todos e todas a diferentes espaços. Lançando já para as políticas públicas em cultura, eu acho que são essas ações que vão gerar interesse, possibilidade e oportunidades de forma mais democrática. Falar de política pública é falar de democratização do acesso às mais deferentes esferas. E na cultura, isso não é diferente. Enfim, as políticas públicas culturais elas vão muito caminhar nisso: na formação artística mesmo para todos e todas, na concepção estética mesmo, na construção, na criticidade de permitir se formar público.

Fala do Gestor de Cultura do Município 06. Grifo nosso.

Complementando sua definição, Souza (2006, p. 26) designa que a formulação de políticas públicas representa uma fase em que os governos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e diretrizes que visam produzir resultados e mudanças na realidade atual e futura. E nessas plataformas de governos algo pode sim ser deixado de lado para execução de outra iniciativa desejada pelo governo atual.

O contexto de execução de plataformas políticas é tão explícito que em determinado momento a definição da política pública perpassou o próprio processo eleitoral da localidade:

Tudo. Você sabe o que acontece, a política pública que vai direcionar o prefeito. **Uma política pública bem feita você elege o prefeito.** Tudo hoje é saúde: agendamento é saúde, fisioterapia é saúde, os postos de saúde, o hospital, vacina, farmácia, tudo é saúde. Então a população tem que ser bem assistida, bem tratada, bem acolhida dentro dos nossos limites é claro, dentro dos nossos orçamentos. (...)

Tem que ser realista. **A política pública ela elege qualquer um: um vereador, um prefeito, é o que movimenta a cidade.** Política pública.

Fala da Gestora de Saúde do Município 02. Grifamos.

A “política pública é o que movimenta a cidade”. Um contexto interessante para visualizar que de fato não deixa de ser verdade, sobretudo em um Município pequeno. A prefeitura, todos os seus órgãos e secretarias são uma relevante fonte de empregos formais diretos, sem falar dos empregos formais indiretos vinculados ao provimento das políticas públicas locais.

A Tabela 5 retrata a quantidade de empregos formais existentes nos Municípios objeto do estudo em dezembro de 2019, trazendo também a parcela destes gerada pela Administração Pública local e sua respectiva proporção percentual do total de vagas existentes a época:

Tabela 5 - Índice de empregos formais e proporção de servidores municipais – Municípios de pequeno porte

Nome do Município	Servidores ativos	Empregos formais no Município	Proporção %
Doutor Camargo	273	737	37,04%
Floresta	398	1038	38,34%
Itambé	326	1129	28,88%
Ivatuba	190	831	22,86%
Ourizona	202	397	50,88%
São Jorge do Ivaí	260	948	27,43%

Fonte: ISPER, Dez, (2019).

Como se observa na tabela que apresenta os dados do Sistema Público de Emprego e Renda (ISPER), braço do Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS, constata-se que no Município onde a participação da Administração Pública nos empregos foi menor (Ivatuba), chegou à cifra de 22,86% dos empregos formais diretos. Em outros Municípios a taxa foi superior, chegando a 50,88% no Município de Ourizona.

Um comparativo com os maiores Municípios da AMUSEP disposto na Tabela 6, revela que o percentual médio dos empregos formais gerados pelo Poder Público na esfera dos empregos formais existentes representa fração destacadamente menor, com valor total médio de 14,38%:

Tabela 6 - Índice de empregos formais e proporção de servidores municipais – Municípios de maior porte

Nome do Município	Servidores ativos	Empregos formais no Município	Proporção %
Maringá	12.832	164.833	7,78%
Sarandi	2.538	13.005	19,51%
Paçandu	1.088	6.769	16,07%
Marialva	1.323	8.517	15,53%
Mandaguari	1.040	11.136	9,33%
Nova Esperança	904	4.990	18,11%

Fonte: ISPER, Dez, (2019).

Na pesquisa de Tavares (2006), destinada a conhecer a realidade dos Municípios do Estado do Paraná com menos de 5.000 mil habitantes, a análise das municipalidades paranaenses desse porte reforçou a importância que a Administração Pública possui na geração de empregos e, por consequência, na vida da comunidade local. Tavares (2006, p. 186) argumenta que, mesmo se constatando que a economia local é baseada prioritariamente nas atividades desenvolvidas pela agropecuária, a prefeitura e seus órgãos tem sido outra primordial fonte de emprego na vida urbana destes Municípios.

Evitando qualquer extremo, a média percentual geral do total de empregos formais existentes nos seis Municípios estudados no presente trabalho, revelam que 34,26% dos empregos formais são providos no âmbito do fornecimento e efetivação das políticas públicas à comunidade. Ou seja: de fato, as políticas públicas não apenas movimentam a sociedade local, mas também são responsáveis por aproximadamente um terço dos empregos dos habitantes⁴⁰.

⁴⁰ **Fala do Gestor de Saúde do Município 04.** Grifou-se.

(...) Como a gente está em um Município muito pequeno e praticamente agrícola, a gente não tem muitas fontes de renda. Então assim: a prefeitura deve ter em torno de duzentos e trinta, duzentos e quarenta funcionários. **Então você vê que praticamente oito por cento da população trabalha na prefeitura, depende da prefeitura. Oito por cento eu falo assim direto fora os indiretos.**

Superando a discussão do que seja política pública para os atores locais, é inegável reconhecer que se trata de um conceito abstrato, que se materializa por uma diversidade de instrumentos, como bem pontua Secchi (2019a):

Para aqueles que acreditam em espírito, é como dizer que a política pública é a alma, e esta precisa de um corpo para tomar vida. Políticas públicas tomam a forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com stakeholders, entre outros. (SECCHI, 2019a, p. 15). Grifo nosso.

Com efeito, a visão dos gestores e agentes políticos sobre o que seja política pública, identificou vários segmentos de compreensões que revelam que estes agentes públicos dos governos locais de fato assimilam a política pública como uma ferramenta de efetivação de direitos sociais em cada pasta (saúde, educação, assistência social, esporte ou cultura), materializada por meio de investimentos públicos ou outras ações específicas visando melhorar a vida da população assistida.

4.2 Quais são as etapas para concretização das políticas públicas?

Prefeitos e gestores de pastas municipais foram questionados sobre quais seriam as etapas para concretizar as políticas públicas desenvolvidas diariamente em seus Municípios pequenos, com o objetivo de identificar como se dá o processamento, os caminhos percorridos e a metodologia utilizada para desenvolver as ações governamentais diariamente.

É importante salientar que o questionamento efetuado a cada entrevistado optou por receber as respostas de forma espontânea, deixando estes livres para apresentar as etapas que julgassem necessárias para concretização da política pública sob sua supervisão. Tal questão evitou qualquer mecanismo que pudesse tendenciar as falas à determinadas etapas.

A forma como as entidades públicas deliberam sobre as políticas sob sua responsabilidade geralmente é cercada de incertezas sobre a delineação das ações. Grin (2016, p. 483) assevera também as incertezas presentes quanto à existência de mecanismos claros de execução e de cenários de resultados alinhados possíveis. Tais efeitos, segundo o autor, não apenas são produto da ausência de opções gerenciais e da incapacidade técnica que existe neste

horizonte, mas singularmente da fronteira exequível de acordos intraburocráticos de natureza política que possuem sua própria dimensão.

Esses acordos intraburocráticos não se dão somente entre os agentes da burocracia, mas também entre estes e o agente político eleito, norteando o processo de formulação e materialização da política que se almeja tornar realidade. Curiosamente, uma gestora, ao ser questionada sobre quais etapas seriam necessárias para concretizar uma política pública, assim se manifestou pontualmente:

Vontade política. Pode vir programas e programas, a política pública pode estar organizada, mas se não houver vontade política de exposição, acreditar que pode dar certo a partir de uma vontade, a coisa não acontece. (...)

Fala da Gestora de Educação do Município 05. Grifamos.

Com orçamentos enxutos, com margem de manobra para programas de iniciativa municipal reduzida, a fala dos gestores de pastas municipais dos Municípios menores apresentou um cenário em que a vontade política do prefeito tem o peso maior que o esperado⁴¹. Inexistem instrumentos de gestão e fundos financeiros disponíveis para executar diversos programas simultaneamente, o que conduz o início de qualquer iniciativa pública própria mais elaborada ao aval do chefe do poder executivo.

Evidenciada essa questão pontual, que antecede qualquer planejamento e demais fases da política pública nas pequenas municipalidades, é momento de destacar o que se pretendia identificar nas falas dos agentes entrevistados: o ciclo da política pública no pequeno Município, ou pelo menos que parte se destaca nas respostas dos prefeitos e gestores de políticas públicas.

Esse processo de elaboração de políticas públicas, comumente conhecido como ciclo de políticas públicas, foi proposto por Harold Dwight Laswell, em sua obra *The Decision Process* (1956). É um esquema de observação e interpretação que arquiteta a vida de uma política pública em fases sequenciais e correlatas.

Sistematizando o ciclo da política pública, Leonardo Secchi apresenta basicamente a seguinte sucessão de etapas: “Identificação do problema – formulação da agenda – formulação

⁴¹**Fala da Gestora de Esporte do Município 03.** Grifo nosso.

Então eu acho que a primeira coisa, é saber se a prefeitura tem orçamento, e **se o Prefeito tem vontade nisso de fazer o projeto.** Porque aí você já tem essas duas coisas, uma via para desenvolver seu projeto. Olha um exemplo: eu tinha o projeto de desenvolver com os idosos para tirar eles de casa, então eu comecei a dar ginástica na praça, aí comecei a pedir camiseta, a ir atrás de ônibus para viajar, comi a fazer bailes, contratar bandas, então a prefeitura viu que precisava fazer um investimento.

de alternativas – tomada de decisão – implementação – avaliação – extinção” (SECCHI, 2019a, p. 56).

A fase exploratória tratou de identificar na fala dos entrevistados palavras chaves ou argumentações que apresentassem uma sucessão lógica de etapas que caracterizassem a realidade das políticas públicas locais. Algumas falas foram adaptadas à denominação utilizada pelo agente em sede da política pública sob sua responsabilidade⁴², enquanto outras de fato apresentaram hora ou outra alguma nomenclatura como abordado na literatura que trata sobre o tema:

Primeiro imagino que **planejar, fazer o planejamento** e buscar parcerias: quem é que vai estar auxiliando no desenvolvimento dessa atividade, dessa política. **Ver o período de execução**, quem vai estar financiando (questão financeira) quem vai estar atuando nesse momento, mas a primeira etapa seria o planejamento.

(...)

Antes do planejamento seria levantar a situação, os problemas. Fazer um levantamento da problemática. Para planejar você precisa saber qual é o problema.

Gestora de Educação do Município 01. Grifamos.

Sintetizando as contribuições obtidas, verifica-se que os gestores e prefeitos municipais não possuem a total percepção de que a política pública possui um ciclo, ou ainda um circuito limitado, salvo raras exceções que conseguiram apresentar uma sucessão ordenada de fases, mesmo incompletas.

A palavra “planejamento” aparece timidamente nos depoimentos (sete vezes), enquanto outras com incidência ainda menor, como “execução da política” (duas vezes) ou “problema” (uma vez), que protagonizam as únicas três fases lembradas de fato. Notavelmente, o planejamento constituiu a etapa mais recordada quando se trata de falar a política pública do pequeno Município:

⁴² **Fala do Gestor de Cultura do Município 06.** Grifo nosso.

É muito daquilo que eu te falei: **criação, produção, difusão daquilo..., é muito importante a gente ter esse momento de criação mesmo, de pensar e pensar coletivamente.** Não adianta a gente pensar cultura sozinho. Aí que fica muito importante o sistema municipal de cultura, o conselho. Eu acho que é isso: é muito importante esse planejamento: **Criar, planejar..., criação é sonhar mesmo,** a gente está aqui idealizando como a gente quer transformar isso em um teatro. Por enquanto é uma ideia, depois a gente planeja, depois a gente produz. **Quando a gente produz** a gente pensa como vamos difundir isso que a gente fez, para a partir daí a gente ter uma mediação e através da mediação a gente conseguir chegar na **fruição do público** que é a nossa vontade, que o público atinja o estado de fruição independente da linguagem artística, do acesso, ou atinja determinada catarse por exemplo.

Planejamento. A gestão pública é inovadora, **tem que haver planejamento, para que após isso você possa executar um projeto**, vencer obstáculos como a burocracia, pois o nosso ordenamento jurídico infelizmente, fazer a gestão pública hoje é muito burocrático, isso acaba sendo um entrave. **Mas com o planejamento, com a busca de recursos públicos, nós podemos fazer a diferença para a população**, na vida da comunidade.

Fala do Prefeito do Município 05. Grifo nosso.

Em que pese planejar seja o vocábulo mais recorrente nas respostas, ainda se encontra distante da fala da maioria desses atores, considerando que foram coletados 23 depoimentos entre gestores de pastas e prefeitos e o planejamento não se fez presente nem em um terço das falas.

Indiretamente, a implementação da política pública foi a etapa mais comentada, ainda que não tenha sido verbalizada em nenhuma ocasião de fato pelos entrevistados, o que revela uma especial ênfase na fase de implementação do que na maioria esmagadora das demais. Infelizmente, nenhum processo de avaliação⁴³ foi mencionado em nenhuma das entrevistas, sendo a única etapa que nem indiretamente foi abordada.

De forma interessante, especificamente na política de assistência social, o planejamento de parte das ações da política pública perpassa a consulta formal aos usuários dos serviços, posto que os serviços de fortalecimento de vínculos (oficinas) e benefícios eventuais são especialmente instituídos levando em consideração os traços da própria política em questão:

Eu penso de quando a gente começa até o que a pessoa vai fazer, **assim no começo do ano para fazer os cadastros com usuários, a gente chama eles para uma reunião, até para definir, quais cursos eles gostariam de fazer, quais os interesses que eles tinham**. Por exemplo: a gente desenvolve o SCFV na obra, onde tem a irmãs. Então a assistência social repassa o recurso que viria para nós fazer o Serviço aqui, a gente faz o SCFV lá. Então nessas reuniões a gente vê a idade dos filhos, os horários que eles gostariam de fazer, fazia para entender e para ouvir eles mesmo.

Gestora de Assistência Social do Município 02. Grifou-se.

Acho assim: as etapas são identificar a população que realmente precisa, estudar a realidade desse território, dessa cidade, dessa comunidade e aí sim propor o que de fato eles precisam.

Gestora de Assistência Social do Município 04. Grifo nosso.

⁴³ A avaliação, segundo Leonardo Secchi (2019a, p. 79), é a etapa no ciclo de políticas públicas reservada ao exame dos procedimentos adotados na implementação e também no desempenho da política pública executada, com o objetivo de verificar se esta logrou êxito na eliminação ou ainda redução do problema público que a gerou. É fase decisiva para a delimitação de um feedback das fases anteriores do ciclo.

Cumprе salientar que tal padrão de consulta prévio à população também se repete na política de esporte, posto que as atividades desportivas e de lazer também se direcionam a atender necessidades que são mais fáceis de se satisfazer com o ínfimo dispêndio de esforços e recursos (ou ainda o menos possível), inserindo essa ferramenta na fase de identificação do problema a ser combatido com a política pública.

Na reflexão de Souza (2006, p. 29), o ciclo da política pública consiste em um ciclo deliberativo engendrado por vários momentos, etapas, que concebe um processo de aprendizado dinâmico. Concluindo as observações desse quesito, naturalmente dos gestores e agentes políticos que foram entrevistados não se poderia exigir um conhecimento fidedigno da nomenclatura das etapas presentes na literatura.

Todavia, conclui-se que tal circuito, ainda que de forma mais prática e coloquial, é pouco conhecido na vivência pelos gestores e agentes políticos das pequenas municipalidades analisadas e, quando lembrado, mesmo que sutilmente, é concebido de forma incompleta e dispersa, o que demonstra a ausência de uma percepção desses estágios progressivos ou ainda simultâneos da política pública pelos agentes locais.

4.3 Como se define qual tema ou problema deverá ter atenção do Poder Público para ser transformado em políticas públicas?

Mergulhando com mais afinco neste universo do ciclo da política pública, uma temática foi elegida para ser tratada com particularidade: a definição da agenda de políticas públicas nos Municípios estudados. Mais do que isso: buscou conhecer os atores e fatores que exercem influência para delimitação de qual tema ou problema terão atenção do Poder Público no pequeno Município para se tornar uma política pública.

A formação da agenda se constitui em um dos elementos mais relevantes no desenvolvimento da política pública. A agenda trata-se de uma coletânea de questões que em determinado momento são consideradas elementares pelos formuladores de políticas públicas ou ainda de pessoas próximas a esses agentes (Kingdon, 2003b).

Capella (2020), em seu artigo “*Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil*”, concebe o entendimento de que a formação da agenda consiste no:

processo de transformar questões em prioridades governamentais em qualquer área como saúde, educação, economia, agricultura e bem-estar social. Considerando que a atenção é um recurso escasso e que indivíduos e organizações estabelecem prioridades de ação, **a formação da agenda é um processo que envolve intensa competição, em que problemas e alternativas ganham ou perdem a atenção do governo e da sociedade a todo momento.** (CAPELLA, 2020, p. 1501) Grifamos.

Tal questão não poderia deixar de ser verdade. A atenção dos agentes que são responsáveis por efetivar as políticas públicas é disputada não apenas na arena dos acordos intraburocráticos e políticos, mas também nos elos de pressão da sociedade civil e de grupos de interesse, para a seleção do problema a ser abordado com ações governamentais ou ainda a escolha da alternativa a ser elegida para solução do mesmo.

Esse processo de competição percorre o tensionamento entre a vontade de múltiplos agentes a cada instante, o que permite a flexibilidade da agenda de políticas públicas de cada entidade.

Ilustrando a elasticidade da agenda e sua característica de se tornar alvo da atenção dos gestores a cada momento de negociação entre governo e sociedade civil, a fala da gestora de Assistência Social do Município 02 assim se apresenta como exemplo:

Só para você entender: veio uma verba que era para ser utilizada para construção. Aí depois falaram que era para ser utilizado para o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Os Idosos pediam tanto uma coisa, há anos já, em conferência, em tudo: eles queriam um Piscina. Aí eu peguei e falei vamos fazer. Na época o Jurídico me questionou: “mas você quer fazer uma piscina?” Você não tem nem CREAS e quer uma piscina...

E eu querendo uma piscina, porque eles pediam demais, pediam muito mesmo, porque eles falavam que tinham que ir em Maringá, pegar ônibus, para ir numa piscina, foi aí que decidimos pela piscina. Foi tanta insistência que a gente construiu, e aí o que aconteceu?! Veio a Pandemia, e eles não podem usar a piscina agora. (risos).

Mas enfim, a gente executou algo solicitado pela População.

Fala da gestora de Assistência Social do Município 02. Grifo nosso.

O Município 02, assim como os demais estudados, não possuem um Centro de Referência Especializado em Assistência Social – CREAS, braço da assistência que atende pessoas que vivenciam situações de violações de direitos ou de violências. Um recurso estadual disponibilizado para construção naturalmente seria destinado a ampliar o CRAS ou ainda iniciar a implantação de um CREAS. A piscina somente se tornou algo a ser executado pelo Poder Público diante da insistência dos usuários dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, especificamente os idosos, que através de conferências, grupos de participação e

cobranças junto ao governo local influenciaram a atenção da gestão da pasta para investir na construção desta obra de lazer.

Em sua obra, John Kingdon (2003b, p. 3) assevera que a agenda consiste na listagem de temas ou problemas sobre os quais os agentes do governo ou ainda indivíduos de fora dessa categoria estreitamente associados aos primeiros, estão prestando atenção em determinado momento. Na concepção do autor, “um tema é colocado na agenda governamental quando chama a atenção e ganha o interesse dos formuladores de políticas” (CAPELLA, 2020, p. 1501).

Afinal de contas, o que os gestores manifestaram relevante para que determinados temas ou problemas⁴⁴ sejam inseridos nas agendas dos Municípios de pequeno porte? Como eles ganham a atenção dos gestores ou grupos da sociedade associados a estes agentes públicos? Os entrevistados enumeraram, conforme listagem apresentada pelo Quadro 3, diversos fatores que exercem seu grau de interferência para construção da agenda no âmbito de seus pequenos Municípios, vejamos:

Quadro 3 - Fatores de influência na formação de agenda nos Municípios de pequeno porte

Fator de Influência	Número de Respostas⁴⁵
Prioridade momentâneas	09
Recursos Financeiros	08
Demanda da Comunidade	07
Vontade Política	02
Interesse Público	01
Profissionais disponíveis	01
Diálogo	01

Fonte: Entrevistas efetuadas com prefeitos e gestores, 2021.

Os agentes públicos que contribuíram com seus depoimentos concentraram suas respostas em três principais fatores que exercem influência para a delimitação de um tema ou

⁴⁴ De fato, dois conceitos são primordiais para compreensão da temática da política pública: o problema público e a própria política pública. Na perspectiva de Leonardo Secchi “O primeiro trata do fim ou da intenção de resolução. O segundo trata do meio ou mecanismo para levar a cabo tal intenção. (...) O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento” (SECCHI, 2019b, p. 05).

⁴⁵ A classificação de respostas segue o padrão descrito na planilha, sendo que determinados agentes entrevistados apresentaram mais de uma resposta para o questionamento, enquanto outros não conseguiram construir de forma objetiva e específica suas respostas, razão pela qual a resolução obtida não foi considerada no quadro 03.

problema como relevante: a) prioridades momentâneas; b) recursos financeiros; e c) demandas da comunidade. Outros fatores também foram elencados, como cobranças de forma geral, profissionais disponíveis, interesse público e diálogo entre segmentos.

No que diz respeito às prioridades momentâneas, é necessário reconhecer a conjuntura social que contrasta as necessidades da população local e recursos próprios disponíveis para investimentos em estrutura e ações mais complexas, o que impõe aos gestores dos pequenos Municípios a efetuar escolhas duras e muitas vezes injustas perante os usuários de serviços públicos⁴⁶.

Essas prioridades se revelaram mais evidentes e relacionadas intimamente com a política de saúde, que muito embora tenha grande fatias de recursos financeiros financiados pela União e o Estado, em tempos de pandemia do Coronavírus e epidemias rotativas recorrentes como a dengue, apresenta uma elasticidade considerável:

Prioridade sempre tem, **só que a gente prioriza o que está influente na época**. “Nós temos muitos casos de diabetes”. Nós vamos ter que fazer um trabalho com os diabéticos. Se eu estou com um problema de dengue, eu vou ter que fazer um trabalho priorizado em cima da dengue. Como está tranquilo nesse momento, a prioridade é o que hoje: vacinação. Então a gente está correndo, está ajustando, colocando em sistema, buscando vacina em Maringá, as ACSs fazem a listagem de quem está na época de vacinar, elas mesmo pegam e ligam. Eu acompanho as vacinações da COVID. Então não existe uma prioridade, a gente prioriza o que está na época de acontecer.

Fala do gestor de Saúde do Município 04. Grifo nosso.

Um quesito singular se refere à fase de planejamento das políticas públicas nestes Municípios, que muito embora seja a fase mais lembrada nominalmente pelos gestores e agentes políticos, não dialoga eficientemente com a realidade dos gestores locais no que se refere à influência das prioridades na definição da agenda de políticas públicas.

⁴⁶ **Fala da gestora de Educação do Município 01.** Grifo nosso.

Por exemplo, a gente está com problema na reforma do CMEI. Então foi feito o trabalho nas escolas de reforma e foi deixado um CMEI. Falei porque que esse ficou de fora? Foi o recurso: **foi priorizado aqueles que tinham mais problemas e aqueles que apresentavam menos problemas foram ficando e o recurso foi ficando para trás**.

É agora tem que convencer a pessoa da necessidade de aquilo lá ser prioritário. Por exemplo: precisa reformar, mas não tem dinheiro para tudo. **Então vamos reformar o que? O que é prioritário: o banheiro, no caso**. Então a cobertura, a entrada, o visual ficam em segundo plano e o recurso fica para o que é essencial.”

O advento de prioridades inesperadas ou ainda aquelas de caráter sazonal impossibilitam o regular planejamento de ações estruturadas e planejadas de médio e longo prazo, criando um ambiente onde o gestor local apenas “apaga o fogo” das demandas públicas.

Em que pese a alteração da pauta de prioridades na política de saúde ser uma realidade, a priorização de problemas públicos não deixa de influenciar outras áreas, inclusive quando se tratam de políticas com pouca destinação dos escassos recursos públicos disponíveis, como a cultura, com tímidos investimentos a nível micro municipal:

Nós temos que elencar prioridades. Acho que isso é muito triste, mas temos que elencar prioridades e seguir um planejamento mesmo, não adianta. Para tornar algo acho que é muito complicado esse diálogo com outros setores. (...) A gente nesse lugar da arte, da cultura tem que estar sempre pensando na contrapartida.

“Eu apoio seu projeto de reformar o museu e transformá-lo em duas salas, mas qual vai ser a contrapartida?” Nós vamos ter tanto de movimentação turística, nós vamos gerar tantas coisas, nós vamos fazer esse movimento com as escolas. “Legal, vamos trazer um espetáculo”. O espetáculo vai vir e vai trazer junto uma oficina de iniciação teatral. Então como uma contrapartida a gente ainda dá um curso de formação. **Tocar muito no econômico, porque o econômico é o fantasma da ópera.**

Fala do gestor de Cultura do Município 06. Grifamos.

Considerando as prioridades um fator que afeta decisivamente a agenda destes Municípios pequenos, importa certificar que de fato tal questão dialoga evidentemente com muito mais concretude com a fase de implementação (lembrada por todos os entrevistados em suas falas, ainda que informalmente) no que com o planejamento. Isso importa dizer que a visão excessivamente implementadora desses atores consiste em um matrimônio bem sucedido com a influência dos diversos graus de prioridades que afetam a agenda das políticas públicas locais, subjugando parcela das ações governamentais em um Município de pequeno porte a essa relação de imediatismo.

Umbilicalmente vinculado com as questões prioritárias, a disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários também se revelou o segundo mais lembrado fator capaz de modificar a agenda de políticas públicas locais.

Em grandes e médios centros urbanos, além destes possuírem dinamismo na produção de sua receita própria, ainda contam com um sistema tributário sólido e significativo para financiamento de suas ações governamentais. Agregando à presente argumentação, Cassia, Barbosa e Silva (2005, p. 04) destacam que diante do contexto fragilizado da economia e o despreparo da sociedade, não apenas do ponto de vista técnico e profissional, mas

especialmente político e financeiro, uma vez que os Municípios menores dependem, quase que exclusivamente, dos recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, a limitação de receitas passa a ser uma dura realidade vivenciada pelos agentes públicos locais.

A Tabela 7 retrata a evolução da receita própria tributária dos Municípios selecionados para o desenvolvimento da pesquisa, retratando o somatório dos impostos IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano, IR - Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, ITBI - Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis, ISSQN - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, Taxas e Contribuições de Melhoria no período de 2009 a 2019:

Tabela 7 - Evolução da receita tributária municipal – 2009 a 2019

Ano	Doutor Camargo	Floresta	Itambé	Ivatuba	Ourizona	São Jorge do Ivaí
2009	392.321,61	1.019.329,74	586.459,32	211.138,10	238.372,92	739.645,81
2010	537.205,76	919.919,87	618.345,35	235.101,78	252.374,45	790.679,15
2011	634.630,69	1.149.688,49	936.894,62	365.916,36	318.469,91	---
2012	1.111.595,62	1.484.325,99	1.357.461,38	459.777,42	305.250,31	---
2013	821.707,70	1.468.117,92	898.464,19	---	---	1.399.495,66
2014	866.485,76	2.371.822,84	1.359.776,71	573.111,70	472.736,73	1.624.851,73
2015	1.075.451,23	2.985.764,93	1.209.019,09	733.482,27	598.354,93	1.352.447,89
2016	1.257.919,03	2.948.574,04	1.772.820,04	811.152,21	765.756,17	1.713.799,85
2017	1.578.955,48	3.484.491,49	1.242.057,90	1.039.579,87	589.521,42	1.959.683,75
2018	1.903.075,12	4.226.293,69	1.844.340,85	1.103.207,52	823.376,56	2.179.946,72
2019	2.495.613,00	5.011.482,00	2.109.451,00	1.209.555,00	1.054.161,00	---

Fonte: IPARDES, 2021

Realmente, quando se trata de participação no orçamento geral municipal, a arrecadação própria destes Municípios é demasiadamente retraída, uma vez que apenas o FPM de origem federal e estadual (Tabela 08) já ultrapassa, com grande superioridade, as receitas de arrecadação próprias, conforme se diminui a quantidade de população e conseqüentemente da arrecadação:

Tabela 8 - Histórico de repasse do FPM Federal e FPM Estadual

Ano	Valor do repasse
2009	3.763.830,94

2010	4.045.089,30
2011	4.963.955,52
2012	5.115.629,56
2013	5.497.888,58
2014	5.904.470,22
2015	6.264.807,95
2016	7.297.278,75
2017	7.075.741,10
2018	7.551.130,90
2019	8.204.426,28

Fonte: IPARDES, 2021

Neste horizonte, nas duas menores municipalidades objeto do estudo, Ourizona e Ivatuba, as receitas oriundas do FPM municipal e estadual representam uma cifra até 07 vezes maior que a arrecadação municipal. No caso específico de Floresta, maior Município escolhido para o estudo, tal questão já se acentua com menos disparidade: a transferência constitucional não consegue chegar ao dobro da arrecadação municipal local. Entretanto, é ainda muito relevante na composição do orçamento municipal.

Isso significa aludir que a redução do porte do Município vem necessariamente acompanhada do acréscimo gradativo de sua dependência de transferências constitucionais. Todavia, conforme a população aumenta, o FPM possui a tendência de diminuir perante a arrecadação própria, que embora mais elevada, não se dilata proporcionalmente com as demandas municipais.

Exemplo fidedigno é o caso de Floresta, que atualmente conta com uma população que muito embora possua, segundo as projeções do IBGE, 6.851 habitantes, já detém certamente população próxima de 10.000 mil habitantes diante das migrações de Municípios e Estados brasileiros nos últimos cinco anos. Esse Município, recebe a mesma quantidade de FPM que Ivatuba, Município vizinho, com 3.279 moradores, o que claramente ocasiona transtornos ao primeiro, que precisa dar conta das demandas coletivas de uma população três vezes superior com a mesma fração de recursos financeiros provenientes de transferências constitucionais.

A pesquisa de Tavares (2006, p. 186), identificou que os Municípios até 5.000 mil habitantes contidos em mesorregiões homogêneas no estado do Paraná são aqueles que possuem os melhores índices em contraponto aos Municípios próximos de 20.000 habitantes, que

apresentam, geralmente, alguns dos piores índices de IDH-M em comparação aos primeiros⁴⁷. Esse é o retrato o qual o Município de Floresta começa a se inserir, em que a influência do repasse do Fundo de Participação dos Municípios se deprecia ao passo que a arrecadação própria e demais transferências constitucionais (repases provenientes do ICMS e IPVA) não acompanham o ritmo crescente das demandas da população na mesma proporção.

Diante da característica limitada da disponibilidade de recursos, o espaço de escolha seletiva dos gestores públicos para aplicação destes dividendos se torna primordial:

Recursos. **A questão da disponibilidade de recursos para você tomar a ação necessária.** Não adianta eu simplesmente falar que eu quero que no meu Município tenha o auxílio moradia, se a prefeitura não tem o recurso para bancar isso. São questões que a gente acaba esbarrando e a se tornando empecilho. Mas os recursos são sempre o maior deles.

Fala do gestor de Assistência Social do Município 01. Grifo nosso.

Essa escolha seletiva é composta pela soma dos recursos financeiros sobre os quais “os administradores públicos efetivamente podem exercer escolhas quanto à aplicação e é, portanto, o que permite aos municípios imprimirem características próprias e diferenciadas às suas administrações” (GERIGK e CLEMENTE, 2011, p. 516). Destarte, a existência de recursos disponíveis assombra a mente dos gestores e impacta definitivamente a agenda das pequenas municipalidades e genuinamente determina como a população local irá ser atendida.

O terceiro ponto realçado pelos agentes entrevistados que impactam a agenda governamental dos pequenos Municípios são as demandas da comunidade. Os discursos muitas vezes indicaram que algumas políticas públicas, com destaque para assistência social e esporte, priorizam parcela relevante de seus esforços para se organizar a partir de demandas dos usuários.

Logicamente, as demandas erigidas pela sociedade e usuários dos serviços públicos não possuem a potência de ditar todas as ações do governo municipal, mas sinalizam onde os esforços dos gestores devem ser concentrados para obtenção dos melhores resultados. O desperdício de recursos em ações que não geram os melhores resultados para a coletividade ou para grupos de interesse relevantes no contexto do pequeno Município não é bem-vindo pelos gestores destas municipalidades.

⁴⁷ A pesquisa de Miguel Tavares efetuou uma análise nos índices de IDH – M dessas classes de Municípios paranaenses, concluindo que “não é o fato de existir uma maior população, com maior arrecadação de tributos e a economia local forte, com conseqüente aumento de recursos para investimentos em políticas públicas, que garante uma melhoria na qualidade de vida”. (TAVARES, 2006, p. 186).

Nesse escopo, em determinadas políticas, de forma mais acentuada, as escolhas devem ser cirúrgicas, sob pena de impactar negativamente a gestão política do Poder Executivo ou, ao mínimo, os cofres municipais:

Público. **Qual o público alvo e se a gente tem demanda para isso no Município.**

Por exemplo, vamos falar da parte estrutural: nós vamos criar uma pista de skate na cidade por exemplo. **A gente tem público para usar essa pista de skate ou a gente vai implantar isso na cidade?** Então o que é a prioridade, a gente investir em uma pista de skate por exemplo, uma nova modalidade ou a gente melhorar o atendimento em uma outra modalidade que já vem dando certo?

(...) a gente visa muito o público: Se a cidade hoje ela está preparada para inserir isso na sociedade para crianças, adultos, adolescentes. Se a gente tem o público para estar usando essa estrutura.

Fala do gestor de Esportes do Município 04. Grifo nosso

É manifesto que as políticas públicas deveriam dar conta de setores e demandas mais vulneráveis da sociedade, solucionando conflitos mais prementes. Todavia, “essas demandas são interpretadas pelo poder público, mas influenciadas por uma agenda que se procura criar na sociedade civil, a partir de pressão e mobilização sociais” (TAVARES, 2006, p. 07).

Falar que a agenda de políticas públicas possui como um fator relevante a demanda da sociedade seria “chover no molhado”, caso essa resposta dos gestores não apresentasse nada adicional. Entretanto, no âmbito dos pequenos Municípios, existe um ingrediente suplementar: O repertório de ações deve ser executado com a cautela necessária a atender diversas demandas coletivas e que podem atender uma quantidade maior de pessoas ou ainda uma diversidade maior de grupos, ainda que pequenos.

Diante de recursos escassos, de prioridades que se tornam pautas inadiáveis a qualquer instante e de usuários de serviços públicos que demandam a todo momento o atendimento de suas necessidades, as decisões e análises sobre as políticas públicas dos Municípios de pequeno porte implicam responder às seguintes questões, a exemplo dos debates apresentados por Laswell (1936): quem ganha o quê, porquê e que diferença faz.

Tais questões se apresentam aos agentes públicos envolvidos no provimento das políticas públicas locais e orientam suas decisões a ponto de incrementar a agenda governamental ou ainda exauri-la. Uma entrevistada se esforçou em justificar suas ações com o objetivo de atender a segmentos específicos, suas respectivas clientelas, conforme se verbalizou em sua fala:

Eu preciso melhorar a minha prática, porque a minha prática tem que mudar o tempo todo, porque a gente recebe crianças de todos os tipos, com todas as necessidades e com todas as fragilidades do mundo. E nem todo mundo aprende do mesmo jeito, nem todas as crianças aprendem ao mesmo tempo, e eu preciso me aprimorar o tempo todo, constantemente, **para mim atender a minha clientela, que são as crianças, que são os alunos.**

Fala da Gestora de Educação do Município 05. Grifo nosso.

Qual a diferença que tais ações irão refletir nos enxutos orçamentos e na vida de determinados segmentos da comunidade local irão nortear as deliberações dos tomadores de decisão. Diante do depoimento, ainda é possível verificar que muito embora seja uma simples fala tímida, o clientelismo e suas características podem exercer influência nesse campo de providências.

Isso significa afirmar que para que algumas demandas sejam atendidas, outras ficarão represadas, como em qualquer lugar da face do planeta, evidentemente. Todavia, quando se trata de um investimento público e de um esforço que exige a disponibilização de profissionais e burocratas públicos nos pequenos Municípios, a demanda deixada de lado temporariamente pode significar que nunca seja atendida, ou ainda postergada por um tempo maior que o desejado pela população.

Notoriamente, tal movimento também ocorre em outros núcleos urbanos maiores, mas a possibilidade de investimento a médio prazo para complementar o atendimento a uma variedade maior de demandas é mais facilitado nestes ambientes, diferentemente de um Município onde se deve escolher entre edificar uma pista de skate ou suplementar os serviços que já são fornecidos.

A demanda possui uma interferência maior no processo decisório da agenda pública dos Municípios menores por ser um indicador importante para o sucesso ou não da gestão, o que implica atestar que os serviços públicos de diversas (senão todas) as pastas Municipais vão inserir a demandas como um elemento relevante na construção da agenda:

É de acordo com a demanda mesmo. É no atendimento que a gente verifica a questão do usuário. Daí a gente levanta lá o que é prioridade para poder estar levando. Na linha de frente que a gente consegue identificar.

(...) **Geralmente a gente leva para o prefeito, mostra explica as duas situações. A caneta final é dele.**

Fala da gestora de Assistência Social do Município 06. Grifamos

E por falar em caneta final, os desdobramentos do questionamento da agenda governamental dos pequenos Municípios também buscaram conhecer quem possuiria, na visão dos agentes públicos, o poder de decisão final sobre a agenda de políticas públicas.

Dos 23 entrevistados, mais da metade (13) justificaram que o prefeito municipal detém o ofício de decidir o que de fato entra ou sai da agenda, o que será política pública ou não⁴⁸. Outras respostas evidenciaram que a decisão perpassa a figura do agente político, mas também envolvem a equipe e conselho; outros ainda remeteram a decisão sobre a política sob sua autoridade (secretário/diretor).

Com efeito, a persuasão, o intercâmbio e a autoridade são métodos mais corriqueiros do poder intragovernamental, em um enredo onde as unidades internas e pessoas interagem exercendo influência, controle ou poder sobre outras. Em virtude disso, Grin (2016, p. 482) certifica que um sistema de governo é um sistema de autoridade, delineado por instrumentos de comando e ajuste recíproco no ambiente organizacional.

Neste contexto, o chefe do Poder Executivo de um pequeno Município exerce sua autoridade com maior grau de influência em virtude da reduzida estrutura administrativa, podendo alcançar níveis de discussão muito mais microscópios e pontuais da política pública do que o prefeito de Maringá poderia atingir por exemplo, que conta com uma estrutura de mais de 10.000 mil servidores:

O prefeito, diretor. Cara, olha, eu acho que o prefeito é a palavra máxima. Eu posso ir lá e falar para ele: olha eu acho que seria muito interessante a gente iniciar esta modalidade ou essa atividade. **Se ele falar assim: “Não é”, para mim não é. Então é algo que não vai acontecer.**

É claro que eu posso ficar cobrando, e vamos, vamos, tem o público alvo para isso, eu conversei com os pais, eu conversei com a própria população a população está pedindo..., mas se ele falar assim: “Olha eu acho que não é a hora, não é interessante”, então eu acho que a decisão final é dele.

Fala do gestor de Esportes do Município 01. Grifou-se.

Naturalmente, esse atributo possível no pequeno Município não significa um prêmio ou benefício, mas apenas representa que de fato o chefe do Poder Executivo desta localidade pode

⁴⁸ **Fala da gestora de Educação do Município 05.** Grifamos.

“Prefeito. (...), mas a decisão é dele. **Agora eu acho que eu posso argumentar tudo que é possível, tudo em relação a qualquer coisa, se ele não entender, de nada vai acontecer.** Ele vai ter que estar muito sintonizado comigo e entendendo os meus argumentos, porque eu posso usar todos os argumentos corretos. Todos, todos. **A palavra final é dele. Se ele achar que não deve no momento, é ele que vai barrar tudo.** É o prefeito que vai barrar tudo”.

interferir em nuances mais elementares da política pública desenvolvida em razão da sua proximidade junto à estrutura administrativa menor, o que pode ser um ganho na verdade, ou um sacrilégio ao desenvolvimento da ação governamental, a depender do caso concreto.

De fato, o prefeito trata-se de um agente importante no desenvolvimento da agenda de políticas públicas da localidade, mas quais seriam outros atores capazes de contribuir ou interferir nesse processo? O último subquestionamento para compreender o ambiente de formulação da agenda efetuou a mesma pergunta aos entrevistados.

Antes disso, é preciso delimitar o que sejam esses “atores”. No âmbito das ciências políticas, Secchi (2019a) compreende que são os indivíduos, grupos ou organizações que desempenham algum papel na arena política. No caso da agenda de políticas públicas:

Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. **São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda.** São aqueles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações. (SECCHI, 2019a, p. 139). Grifamos.

Identificar aqueles que possuem a capacidade de converter intenções em ações do governo local é inestimável para conhecer, de fato, a conjuntura dos pequenos Municípios. Para incrementar os debates, o Quadro 4 especifica exemplos de atores que estão inseridos no âmbito das agendas de políticas públicas:

Quadro 4 - Atores da agenda de políticas públicas nos pequenos Municípios

Atores governamentais	Atores não governamentais
<ul style="list-style-type: none"> • Políticos • Designados politicamente • Burocratas • Juízes • Promotores Públicos 	Grupos de interesse
	Partidos políticos
	Meios de comunicação
	“Think tanks”
	Destinatários de políticas públicas
	Organizações do terceiro setor
	Outros: empresários, trabalhadores, fornecedores, organismos internacionais, comunidades epistêmicas, financiadores, especialistas etc.

Fonte: SECCHI, Figura 5.1, (2019a, p. 141).

Ao longo dos depoimentos concedidos pelos entrevistados, vários atores foram enumerados, alguns já conhecidos e tradicionais do campo das ciências políticas, outros um tanto quanto relevantes para os Municípios objeto do estudo, conforme demonstra a fala de um prefeito entrevistado:

Geralmente **a gente conversa bastante com o pessoal de associação de bairros, com o pessoal da associação comercial, com os profissionais da área (engenheiro, arquiteto, assistente social)**. Enfim, o conglomerado de pessoas aí que tem afinidade com a programação aí. Cada um no seu lado e que possa enxergar de forma diferente. Porque as vezes você vai pegar de repente um secretário que não tem uma formação que dificulta, porque ele não quer ir atrás de dados, não quer ir atrás de nada. Então é importante você ter essas pessoas dentro de cada área ajudando a gente nessa formação. **A gente sempre conversa com os agricultores também, cidade agrícola...** A gente consegue conversar com todo mundo e sair com um orçamento enxuto.

Fala do Prefeito do Município 02. Grifou-se.

A coleta de informações possibilitou a delimitação de uma coletânea de atores estratégicos para a formatação das agendas nestas localidades, conforme se apresenta no Quadro 5:

Quadro 5 - Repertório de agentes influentes na agenda de políticas públicas

Agentes Políticos	Servidores Públicos
• Prefeito	• Equipe Multiprofissional
• Vice-Prefeito	• Designados politicamente
• Vereadores	• Secretários Municipais
• Políticos em geral	• Burocratas de Carreira
Grupos da Sociedade	Comunidade Local
• Associação Comercial	• Agricultores
• Associações de Bairros	• Comerciantes/Empresários
• Grupos Políticos	• Lideranças locais
• Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos	• Profissionais da comunidade

Fonte: Entrevistas efetuadas com prefeitos e gestores, 2021.

O conglomerado de agentes passíveis de atuar diretamente inserindo ou retirando determinado tema ou problema da agenda dos pequenos Municípios conta com diversos segmentos da estrutura governamental já tradicionais do campo das ciências políticas, assim como aqueles arrolados na sociedade civil no Quadro 5.

Os agentes políticos naturalmente possuem um potencial significativo para engajar determinadas ações e fazer com que perdurem no tempo, a fim de atender grupos de interesses ou interesses de seus apoiadores:

Aqui as questões partidárias foram muito fortes e ainda são (...). Eu vejo o porquê que o balé se desenvolveu. Porque era de interesse de alguém do partido que estava em vigor, da base. Se fosse uma oposição procurar, com certeza ia começar a ser podado, não ia se ver como necessário. Ideológico não sei, acho que seria mais partidário.

Fala do Gestor de Cultura do Município 06.

Os prefeitos em geral, foram bem sucedidos em enumerar os principais agentes e foram os únicos que mencionaram os agricultores e associações de bairros, assim como sempre reforçam o necessário diálogo com o Poder Legislativo local, a exemplo da fala de um prefeito:

A equipe de gestão como um todo; a câmara de vereadores eu acho muito importante e fundamental, nossos agentes políticos como um todo. Agora claro, quando é específico, um exemplo é quando é na área da saúde, educação, câmara dos vereadores, pontuar e adotar critérios técnicos para que a gente possa construir junto o processo de elaboração dessa demanda ou do projeto que nós queremos executar.

Fala do Prefeito do Município 05.

No cenário municipalista analisado, destaca-se a figura de agricultores e associações de bairros também reivindicando seu espaço no seio das discussões e questões públicas. A tradicional economia prioritariamente agropecuária dos Municípios potencializa o prestígio dos agricultores, ainda mais pela divisão de terras existente da zona rural destas localidades, que prioriza a grande propriedade, acompanhada do aumento de poder aquisitivo dos produtores e por consequência, de suas influências nas decisões públicas.

A tímida extensão urbana também proporciona um número mínimo de bairros, o que fortalece aqueles existentes, sendo essas associações, também atores pertinentes no cenário da política pública local.

Ouvir os entrevistados possibilitou identificar que estes já conseguem visualizar que esses múltiplos agentes se revezam protagonizando as discussões, dependendo do contexto que a agenda pública está inserida:

Com certeza. Depende da situação: contratação de PSS por exemplo. Se não tiver professor a escola tem problema. Se não tem professor efetivo, do quadro próprio, tem que contratar por PSS. **Aí a Câmara de Vereadores (é um processo que passa pela Câmara de Vereadores), eles têm que estar convencidos da importância que isso tem na educação**, na resolução do problema. Então dependendo do momento a Câmara de Vereadores é de suma importância também.

Fala da gestora de Educação do Município 01. Grifou-se.

Foi possível constatar a já esperada proximidade da política de assistência da seara conselheira, uma vez que diante da existência de diversos conselhos sob sua responsabilidade⁴⁹, institucionalmente já compartilha parcela considerável de suas decisões com outro ator relevante no processo de delimitação da agenda, o Conselho de Políticas Públicas ou de Direitos:

A gente faz geralmente levantamentos em períodos de oficinas, em períodos de atividade no CRAS (agora com a pandemia está tudo suspenso) e aí sim propõe ao Poder Público. Junto aos conselhos também a gente faz esse levantamento. Nada é definido pela gestora, nada é definido pelo secretário ou pela equipe. **Sempre a gente busca o conselho e a pesquisa popular, alguma coisa assim para a gente identificar de fato o que a população precisa com ela.**

Por que não adianta eu achar “precisa de cesta básica naquele lote, naquele condomínio, naquele bairro e lá não”. Então a gente sempre busca a opinião da população.

Fala da gestora de Assistência Social do Município 04.

A pergunta de como os governos definem suas agendas pode corresponder a três tipos de respostas conforme argumenta Souza (2006): a) a primeira focaliza os problemas, ou seja: os problemas se inserem nas agendas quando admitimos que deve ser feita alguma ação em

⁴⁹ A Secretaria Municipal de Assistência Social, no âmbito dos Municípios estudados, foi o órgão que mais concentrou a existência de conselhos vinculados às suas atividades: Conselho Municipal de Assistência Social, CMDCA, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência e em alguns casos, o Conselho Municipal da Habitação.

relação a eles. Reconhecer que esses problemas existem e definir quais são afetam o resultado da agenda; b) a segunda enfatiza a política propriamente dita: como se edifica a consciência social para resolução de determinado problema, o que se torna um fator determinante na definição da agenda. Essa construção se torna realidade via processo eletivo, com mudanças de ideologias e partidos, com enfraquecimento ou fortificação de grupos de interesse; c) a terceira, que nos interessa nesse momento, se empenha em concentrar sua atenção nos participantes visíveis, como políticos, grupos de interesses, partidos e invisíveis (formados por acadêmicos e burocratas). Os primeiros definem a agenda, enquanto os segundos as alternativas (SOUZA, 2006, p. 30).

Esse mapeamento de atores no âmbito da agenda de políticas públicas permite compreender as circunstâncias que podem estar inseridas no processo de delimitação de qual tema ou problema terão a oportunidade de se tornar uma ação governamental das prefeituras locais. Tornar todos esses protagonistas “visíveis” para as ciências políticas possibilita conhecer como os governos dos pequenos Municípios definem suas agendas.

4.4 A ideologia partidária ou alianças políticas de alguma forma já refletiram em alguma política pública desenvolvida pelo governo local?

Os processos eleitorais são responsáveis por eleger os representantes do povo para os assentos do Poder Legislativo e também para a chefia do Poder Executivo Municipal. Naturalmente, a política faz parte do cotidiano da política pública, não por estas serem homônimas, mas pela própria política representar um alicerce elementar das ações governamentais. “Felizmente não se faz mais política pública como nos anos passados, naquela época em que nossos avós e nossos pais eram prefeitos, vereadores, que iam lá em Brasília e voltavam com uma mala de dinheiro”. (Fala do prefeito do Município 05, p. 01, 2021).

Os indivíduos entrevistados foram submetidos à pergunta se a ideologia partidária ou alianças políticas já refletiram em alguma ação desenvolvida no governo em que participam. A fim de complementar o questionamento, os agentes também foram questionados em desdobramentos da pergunta principal se a oposição ou aliados poderiam ou já afetaram as políticas públicas sob sua responsabilidade e, no caso dos prefeitos municipais, se a sigla de seu partido já afetou concretamente alguma deliberação de sua autoria.

Preliminarmente, é fundamental esclarecer que a gestão exercida pelo governante e seus subordinados possui o primordial objetivo de concretizar não apenas as promessas dos

palanques e discursos eleitorais, mas genuinamente tornar realidade a proposta de gerenciamento prevista no plano de governo do candidato eleito. Esse documento orienta a trajetória da Administração Pública municipal:

Eu acho assim: nós, eu que sou prefeito, os vereadores, o vice-prefeito é nós que puxamos o carro. Não tem como nós não puxarmos o carro porque nós somos os políticos. Os políticos que tem a visão do que quer fazer. **Você ganha a eleição com um plano de governo entendeu? A população tem que entender qual que é esse plano de governo:** se vai ao encontro dos anseios dela ou não.

Fala do Prefeito do Município 02. Grifamos.

O governo, neste universo municipal, deve representar os anseios partidários do grupo político vencedor, delineados em todo o processo de disputa eleitoral percorrido até então. Mas afinal, a sigla partidária pode de fato interferir no cenário das decisões públicas a nível de um Município pequeno? Vejamos.

Analisando os efeitos dos fatores políticos sobre os investimentos nos Municípios paranaenses, Gerigk e Heuert (2017, p. 09) constataram que não foi possível atestar que os governantes paranaenses examinados no estudo que eram alinhados à esquerda do espectro ideológico partidário se diferenciavam daqueles orientadas ao centro e à direita, quando se tratavam de investimentos públicos. Tal questão foi evidenciada pela baixa estatística de ideologia política observada na ocasião.

O ano anterior evidenciou um processo eleitoral que redesenhou todo o contexto político dos 399 Municípios paranaenses, providenciando a alteração dos governantes em diversas municipalidades e reafirmando o poder político daqueles que tiveram a oportunidade de um segundo mandato. No caso dos Municípios objeto do trabalho, em 05 dos 06 Municípios os governantes foram reeleitos para um segundo mandato. Apenas em 01 Município (São Jorge do Ivaí), a chefia do Poder Executivo foi substituída⁵⁰.

Dos 06 Municípios objeto do estudo, 01 prefeito pertence ao MDB – Movimento Democrático Brasileiro e os demais 05 prefeitos são filiados ao mesmo partido: o PSD – Partido Social Democrático, mesmo partido do governador do Estado, Ratinho Junior.

Questionado sobre a influência da sigla partidária, assim se expressou um prefeito entrevistado:

⁵⁰ O ex-prefeito André Bovo (PROGRESSISTAS) comandou o Poder Executivo Municipal por duas gestões, ocasião que finalizou sua última gestão no ano de 2020.

Eu acho que cada prefeito tem uma maneira de pensar. **Hoje você ver uma cartilha de um partido nacional que não tem nada a ver com nossa realidade enquanto Município**, isso acaba assim fugindo da realidade. Eu até acho que ele vai de alguma forma orientar, quando o Município é grande, e o grupo político e partidário vai incidir mais, que se não seguir a orientação política ele não consegue trabalhar.

Fala do Prefeito do Município 06. Grifamos.

Como se vislumbra do discurso do agente político, a cartilha nacional do partido – sua inclinação à direita no caso – se fragmenta no contexto brasileiro, que diante da grande quantidade de estados, sobretudo Municípios, aliados à vastidão do território e de partidos existentes, pulveriza qualquer orientação ideológico-partidária quando se trata da realidade local⁵¹.

Tal questão contribui para o debate que tem vislumbrado o enfraquecimento da identidade ideológica dos partidos políticos e fortalecimento de candidaturas personalistas nas democracias representativas. Ribeiro (2013) esclarece que o decréscimo dos antagonismos que caracterizam as disputas eleitorais nas décadas de quarenta a sessenta do século passado propiciou o fim do alinhamento das preferências ideológicas de acordo com as clivagens existentes na sociedade. O autor defende a concepção de que as disputas eleitorais:

caracterizam-se pela ausência de escolhas baseadas em identificações de classe, o que pode ser apreendido por aumento da volatilidade eleitoral, enfraquecimento da identificação partidária dos eleitores e convergência ideológica e programática dos partidos políticos.

Esse fenômeno estaria relacionado a modificações na própria organização do governo representativo, segundo as quais as características pessoais dos líderes políticos, como sua capacidade administrativa e gerencial, tendem a desempenhar um papel proeminente nas disputas eleitorais em relação a suas orientações partidárias. (RIBEIRO, 2013, p. 3079-3086).

Com as falas de gestores das pastas municipais e principalmente dos agentes políticos, foi possível constatar que no horizonte dos pequenos Municípios, a ideologia da sigla partidária não exerce influência significativa no circuito das políticas públicas, pouco influenciando as decisões governamentais.

⁵¹ **Fala do Prefeito do Município 02.** Grifo nosso.

Do meu partido não. Na verdade, **o meu partido é mais uma sigla que é criada a torto e a direita no país**. Toda hora você cria uma sigla nova: mais dinheiro, mais dinheiro, mais dinheiro. É a ferramenta que nós temos para seguir na política.

Tal conclusão vai ao encontro dos resultados obtidos por Gerigk e Rodrigues (2017, p. 01), que, examinando gastos sociais nos pequenos Municípios paranaenses, buscaram investigar se os fatores políticos influenciavam esse segmento de gastos, arrematando que a ideologia partidária não se mostrou relevante.

Com relação à possível interferência que os grupos e partidos políticos que se encontram no poder ou suas respectivas alianças/oposições podem exercer sobre o desenvolvimento das políticas públicas locais, os dados obtidos sinalizam positivamente como esperado, posto que são atores já mencionados no contexto da formulação da agenda de ações governamentais.

A proximidade dos atores políticos dos órgãos municipais que executam as políticas públicas sociais, típicas de um Município pequeno, permitem a estes atores, diferentemente de outros em instâncias mais complexas como União e Estados, escoltar de forma muito mais adjacente o fornecimento de determinados serviços públicos, destacadamente aqueles fornecidos em espécie, ou seja, de forma concreta ao usuário do serviço público, como uma cesta básica, um medicamento, um exame clínico ou ainda o asfalto de uma rua.

Conceder um produto ou serviço em espécie oportuniza ao agente político ou aquele gestor que tenha pretensões políticas outorgar o fornecimento do bem ou serviço público vinculando diretamente à sua presença física, que por muitas vezes pode simplesmente ser apenas um acompanhamento durante o processo de fornecimento ou ainda o ato de atravessar protocolos de políticas públicas específicas para favorecer determinado indivíduo ou classe, com o objetivo de consolidar suas respectivas carreiras políticas ou gerenciais.

De forma bem evidente, todos os agentes entrevistados, sem exceção, associaram inicialmente essa interferência com aspectos negativos, clientelistas e patrimonialistas⁵²:

A gente dá exemplo que as vezes temos alguma situação no agendamento, com um paciente que a gente faz todo o caminho ali orientado de regional de saúde, de CISAMUSEP, a gente faz toda essa trajetória. **Aí vem um político no final do caminho e leva esse paciente.** Então ele fica como se ele tivesse resolvido essa situação. Já aconteceu isso tanto quanto oposição quanto situação. Interfere muito isso, e eu reclamo muito disto e reclamo diretamente com o político.

⁵² **Fala do Gestor de Esporte do Município 01.** Grifamos.

Eu acho que acontece no esporte também. Eu estou do lado do prefeito. Quem for oposição a ele, cria comentários, cria coisas no Município para te ferrar no verbo certo mesmo entendeu? Um exemplo: critica demais, nunca tu satisfaz a oposição. Um exemplo: eu fazia corrida aqui. Vai ter que dar uma fechada na cidade aqui. “Onde já se viu isso, eu quero ir para a padaria e a cidade está fechada, eu quero ir para tal lugar”. Está entendendo o que estou dizendo?

(...). **Enquanto quem está do lado do prefeito atual te ajuda a oposição te arrebenta.** Por mais que você esteja agradando o filho dela. Ela dá um jeito.

Fala da Gestora de Saúde do Município 01. Grifo nosso.

Sim. A gente faz de tudo para que isso não aconteça até porque a gente tem toda a questão ética e toda a questão de seguir à risca a política pública. Porém, muitas vezes, além do serviço, do acompanhamento familiar, além do serviço de convivência (falo da proteção social básica) **mas aparente aí, ela tem os benefícios em espécie.** Daí isso muitas vezes alguns políticos, a questão até da habitação que está aqui eles querem atrelar essa concessão do benefício ou desse direito da moradia à política.

Fala da Gestora de Assistência Social do Município 06. Grifou-se.

No decorrer das entrevistas, foi possível visualizar a possibilidade de um relacionamento positivo da política através do apoio político para determinadas ações em pastas ou governos, onde a participação dos agentes políticos influenciou decisivamente para que determinada política conseguisse investimentos ou atendesse seus objetivos, mesmo que pertencentes à oposição do governo municipal. Exemplo disso é a fala adiante transcrita:

O que eu presenciei agora recentemente foi a ajuda mesmo da Presidente da Comissão Permanente de Educação da Câmara de vereadores. **Então ela tem feito umas interferências bem legais, tentando criar um cantinho de leitura nas escolas, com inúmeras sugestões, formação continuada... (...)**, então ela tem uma visão muito legal da educação. Aí volta lá naquela questão da formação: quando a pessoa tem essa formação na área da educação, se tivesse um vereador com formação na área da saúde ele pode contribuir muito para a melhoria.

Fala da Gestora de Educação do Município 01. Grifou-se.

As informações obtidas permitem aquiescer juntamente com outros estudos quantitativos, que de fato a ideologia partidária não exerce influência no desenvolvimento de diversos segmentos de ações públicas nos Municípios menores objetos desta investigação, posto que nenhum agente indagado manifestou tal questão como relevante ou sequer existente.

No que tange às influências exercidas pela política, ainda é majoritário a visão negativa por parte dos agentes locais de seu matrimônio com o ciclo de políticas públicas, geralmente se associando às práticas típicas do clientelismo e mandonismo. Ressalta-se diversas experiências positivas compartilhadas, que permitem perceber que tal relacionamento da política com as ações governamentais também pode promover ganhos para o desenvolvimento de ações relevantes em determinadas áreas.

4.5 O alinhamento político com o governo federal/estadual ou parlamentares destas instâncias, influencia nas políticas públicas desenvolvidas?

Retomando o processo eleitoral de 2020, o resultado das urnas não apenas representou uma vitória para cada grupo político local, mas também ao governador Ratinho Junior, que preside o PSD no âmbito deste Estado. O PSD – Partido Social Democrático, viabilizou a vitória em 95 prefeituras a mais do que no processo eletivo anterior, quando conseguiu o comando de 27 gestões municipais em todo território paranaense.

Com um acervo de 122 prefeituras⁵³, o PSD conquistou quase 100 prefeituras a mais que o segundo partido, o MDB, que venceu em 27 Municípios. Essa vitória representa que o partido do atual governador do Estado do Paraná conta com um terço dos Municípios paranaenses, que detém prefeitos com vínculo político direto com o chefe do poder executivo estadual, sem contar as coligações indiretas. Das 122 prefeituras comandadas atualmente pelos prefeitos e prefeitas do PSD, metade são de Municípios com até 10.000 habitantes, dentre elas, cinco dos Municípios estudados. Quando se eleva essa cifra até 20.000 mil habitantes, mais de dois terços das conquistas do PSD são em Municípios considerados de pequeno porte.

A migração partidária dos prefeitos para os partidos governistas é prática comum no cenário brasileiro, uma vez que a manutenção das boas relações com o governador representa não apenas a sobrevivência política dos prefeitos, mas também dos anseios de suas comunidades. O controle sobre as máquinas públicas locais, sobretudo os pequenos Municípios, “permite ao governador e ao seu grupo político contarem com uma ampla rede de intermediários locais para distribuírem cargos e verbas e mobilizarem o eleitorado” (Borges, 2013, p. Posição Kindle 2521-2524).

Esse pavor de esquecimento é real: São 399 Municípios pulverizados no território paranaense, cuja metade são de pequenos Municípios com até 10.000 mil habitantes, se digladiando pela atenção das instâncias superiores para viabilizar recursos e programas estaduais e federais para atender seus cidadãos. O Estado do Paraná, a exemplo de todo o território nacional, possui mesorregiões que são extremamente heterogêneas não apenas em economia e desenvolvimento econômico e urbano, mas também em distância geográfica entre

⁵³ **PSD conquista um terço das 399 prefeituras do Paraná.**

Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/eleicoes/2020/noticia/2020/11/16/psd-conquista-um-terco-das-399-prefeituras-do-parana.ghtml>> Acesso em: 24 de jun. de 2021.

Municípios, o que dificulta o estabelecimento de parcerias e a proximidade com metrópoles para prestação de serviços especializados e comunitários.

A região metropolitana de Maringá, selecionada para o estudo, possui atributos que facilitam a integração associativa entre os Municípios que a compõem, assim como a distância pequena relativa entre os Municípios menores e também com a metrópole, o que favorece o desenvolvimento de parcerias e políticas públicas consorciadas. Todavia, os pequenos Municípios ainda não deixam de estar sujeitos ao esquecimento caso não exista a articulação política com a capital:

prefeito tem que ter essa liberdade, ele tem que ter essa cumplicidade com esses deputados, com o governador porque uma cidade pequena eles não vão ver. Se o prefeito não fizer essa ponte com eles, ele não consegue recursos. A gente sabe que esses recursos vêm de acordo com o que o Município está sendo destacado. (...)

Só que existe muito mais que isso que ele conseguiria, verbas, carros, reformas, parte de informática que são dinheiros que de repente conseguem vir. **Só que se ele não tiver um contato com o deputado, com o governador, você pode ter certeza que o Município será esquecido.** E isso independentemente de partido político.

Fala da Gestora de Saúde do Município 02. Grifamos.

O alinhamento político, seja por meio de filiação partidária ou coligações indiretas com o partido do governador, concebe uma arquitetura política capaz de abrir caminho para o processo eletivo que possivelmente busque a reeleição do próprio chefe do poder executivo estadual. Curiosamente, a fala de uma gestora de esportes demonstrou que existem outras formas de demonstrar o engajamento dos pequenos Municípios com os programas e iniciativas do governo estadual, viabilizando possíveis recompensas aos gestores locais, mediante a adesão das pastas municipais às políticas estaduais:

Eu acredito que é muito importante o alinhamento político. (...).

Nós vamos nos jogos abertos do Paraná. Então o prefeito questiona se é importante a gente se deslocar pra um campeonato que vai acontecer em Pitanga, que é do Estado. E a gente fala que é sim que é muito importante., **porque a Secretaria do Estado vai ver que a cidade, o prefeito, está investindo no Esporte, está apoiando aquilo que é do Governo do Estado,** está levando o nome da cidade.

Fala da Gestora de Esportes do Município 03. Grifo nosso.

Bem é verdade que o alinhamento político proporciona boas relações dos gestores locais com as instituições federais e estaduais, mas ninguém oferta seu apoio gratuitamente. Tratam-

se de barganhas que possuem sim um objetivo bem delineado: recursos financeiros, implantação de programas que o Município, com toda sua limitação, não pode oferecer a seus municípios. Mas os governos federal e estadual podem, com toda certeza.

O ano que procede a eleição municipal e antecede as eleições federais e estaduais trata-se de um período extremamente estratégico para os gestores locais. Na perspectiva destes Municípios menores, prioritariamente agrícolas, significa uma temporada de colheita de oportunidades, de bons frutos, que cabe aos agentes políticos locais apenas ter a sabedoria de qual árvore pegar:

Fico muito contente, muito grato, com as minhas parcerias com o Governo Federal e Estadual. (...) **E se temos algum deputado, temos que ajuda-lo a continuar no cargo para ele estar nos ajudando.** (...) Sempre trabalho com dois deputados federais e dois estaduais, eles nos ajudam demais. (...) Eu agradeço muito os recursos que vem. O que eu prego para os vereadores: os pés de laranja já estão quase na hora de colher. Vamos pegar cada um dos nove vereadores mais um amigo influente e **vamos colher esses frutos que os deputados vão dar para nós.**
Fala do prefeito do Município 04. Grifamos

Não é exagero insistir na questão de recursos financeiros como se fosse aquilo que os Municípios mais necessitam. No fim das contas, a autonomia se resume justamente na questão financeira. Ramos (2018, p. 105) reconhece que a maioria dos Municípios não consegue exercer sua autonomia financeira pois dependem quase que exclusivamente dos repasses diretos e indiretos das outras esferas federativas. União e Estados atuam combatendo a hipossuficiência dos entes descentralizados, por meio da distribuição de receitas e instituição de programas de caráter vertical em diversas políticas públicas.

Os próprios prefeitos entrevistados reconheceram a ausência de autonomia financeira e a incapacidade dos Municípios de mal darem conta de minimamente custear as atividades essenciais, quiçá empreender investimentos para ampliação e reforma das estruturas essenciais para melhorias na prestação de serviços públicos:

Sim. O que acontece: o Município depende das emendas parlamentares, se não ele não anda. **Tem “malemá” dinheiro para custear o dia-a-dia mesmo.** Se você não está alinhado é difícil. **Eu tenho dois deputados: um da esquerda e um da direita.** São os dois que trabalham comigo. Lógico que quem está na direita, está com o Governo, se sobressai, porque é normal. Mas eu tenho dois.
Fala do Prefeito do Município 02. Grifo nosso.

Sim, muito, muito, muito... eu acho que é nosso carro chefe. Precisamos é claro ter nosso alinhamento maior com a população sempre, porém como eu já pontuei: **por não termos a disposição tantos recursos próprios, por não ter essa autonomia financeira, nós dependemos do recurso federal e estadual, e falar a língua deles**, adotar aquilo que vem carimbado, quem dera puder ter essa autonomia, mesmo que as vezes a gente não concorde né... é aquela coisa: **manda quem pode e obedece quem tem juízo**.
Fala do Prefeito do Município 05. Grifamos.

“Falar a língua” dos governadores, presidente, deputados, senadores, burocratas destas esferas de governos. Esse idioma não precisa de intérprete, é mais simples do que se imagina: os Municípios devem se engajar nos programas liderados por estes agentes e conceder apoio eleitoral para “traduzir” a recompensa desejada pela União e Estado.

Emendas parlamentares e adesão a determinados programas de participação limitada correspondem a possíveis mecanismos de barganha política suscetíveis ao jogo do apoio e alinhamento político dos prefeitos com parlamentares e com o poder executivo federal e estadual. Parcela relevante dos gestores de políticas públicas municipais ressaltaram estes tipos de relacionamento como presentes no dia-a-dia da vivência de suas prefeituras pequenas. Mais do que isso: descreveram que tais transferências são fundamentais para as políticas públicas sob sua responsabilidade, pois os recursos municipais ficam limitados a subsidiar as despesas rotineiras, isso quando dão conta deste recado.

A contribuição de gestoras da política de educação revelou a estruturação de uma rede de estratégias proposta pelo PAR – Plano de Ações Articuladas proveniente do Ministério da Educação, que consiste em um planejamento plurianual das políticas de educação, em que os Municípios elaboram planos de trabalhos a fim de desenvolver “ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares”. (FNDE, 2021).

Na prática, o PAR, através de seu sistema (SIMEC), possibilita às pastas municipais informarem seu planejamento na política de educação local e principalmente (e talvez mais importante), tudo aquilo que necessitam para concretizar esses anseios: obras de reforma e ampliação, novas unidades escolares, ônibus, equipamentos, etc.

Trata-se de uma estratégia e tanto para inserir no alinhamento de governos subnacionais com o poder de influência de parlamentares federais, pois a União, em determinados contextos e cenários, consegue viabilizar parte desses itens cadastrados no SIMEC:

Tendo em vista que nós temos o PAR que é um programa que tem que haver todo um planejamento. Agora nós estamos reformulando ele, nós estamos no

PAR IV. Tendo em vista que existe todo um sistema que tem que ser alimentado, **e que tudo que tem dentro da educação só acontece se estiver ali, registrado dentro do PAR, esse alinhamento acontece de uma forma um pouco mais velada, porém acontece.**

Porque por exemplo: nós temos lá dentro do PAR pedido de ônibus escolares. Nós podemos pedir P, M ou G. é o tamanho. Então nós temos um ônibus P lá. Ele tem que estar ali, solicitado. Nós temos que ter inserido ali no PAR que o nosso Município precisa. **Porém, na hora de liberar, qual Município vai liberar primeiro, é aquele que tem um deputado forte lá em cima.**

Isso eu já presenciei várias vezes. Então existe sim.

Fala da Gestora de Educação do Município 02. Grifou-se

Por exemplo: vou citar ônibus para o Município, que é muito difícil. Você põe, tem um programa chamado SIMEC, chamado PAR. Ali você pede o que você precisa por exemplo. Transporte escolar: preciso de dois ônibus. Eu coloco no meu diagnóstico lá: preciso de dois ônibus. Tal escola eu preciso de uma reforma no banheiro. Para a outra eu preciso de uma quadra coberta. **Então tudo você faz nesse programa que é do MEC. Mas se você não tiver um deputado que vai te ajudar naquilo ali, você não consegue.**

Então é muito determinante de você ter um alinhamento com o governo, com o deputado, com todo mundo.

Fala da gestora de Educação do Município 03. Grifo nosso.

Nem mesmo a política de educação, que detém o atributo de ser fortemente induzida federalmente e receber pesados aportes livres das interferências provenientes do alinhamento político, não escapa de também se inserir neste contexto de influência e autoridade política em alguns casos.

No mesmo caminho, a política de assistência social também evidenciou no contexto micro municipal a afirmação que parcela das transferências está no campo de influência do alinhamento político, mas também se insere no contexto de políticas com recursos “carimbados”, livres de interferência de agentes políticos:

Os recursos quando são deliberações do Estado e do Governo Federal nunca tivemos problemas não. Se a gestão municipal fosse de um grupo partidário, o Estado do outro a gente nunca teve problema. **Os recursos que são de acordo com as normativas que o Município tem que receber esses sempre vieram, nunca teve nenhuma interferência.**

Eu falo as vezes conseguir um programa de moradia, um condomínio do idoso, igual a gente tem aqui também que eu esqueci de citar. Tem esse condomínio do idoso com dez moradias que a gente entregou ano passado. Tem toda uma aliança que deve ter acontecido para chegar até aqui.

Mas o recurso em si que mantém o serviço e que vem para compra de um veículo, um recurso destinado específico, nunca tivemos problema não.

Fala da Gestora de Assistência Social do Município 06. Grifou-se.

Outra fala presente, típica da descentralização federativa e das relações intergovernamentais abordadas no primeiro capítulo, são justamente as características dos recursos vinculados que são depositados na conta das prefeituras, sobretudo as pequenas. “A descentralização de competências não implica necessariamente na autonomia dos Municípios implementarem suas políticas” (ARRETCHE, 2015a, p. 175).

Destacadamente, a União encaminha periodicamente recursos vinculados às políticas de saúde e assistência que são destinadas à aquisição e implantação de determinados programas, que muito embora não deixem de ser relevantes, não são alinhados às particularidades da prioridade de demandas de cada localidade⁵⁴, o que conduz, muitas vezes, a política pública sob responsabilidade dos governos locais a resoluções inadequadas, incompletas ou ainda o pior cenário: devolução de recursos públicos.

O recurso livre do Município não é satisfatório, deveria ser muito maior. Não sei se cabe dentro da resposta, mas tem uma coisa que me incomoda muito. São os recursos destinados da União, do Estado que as vezes vem para coisas que não tem necessidade momentânea. **O CRAS recebe recursos para troca de móveis aí de tempos em tempos, coisas que não seriam necessárias.** E se esses recursos viessem para que a gente pudesse aplicar de forma efetiva no atendimento da população seria muito mais benéfico.

Eu sei que envolve toda uma questão de leis, **mas as vezes tem recursos que vêm que você acaba devolvendo pela impossibilidade de aplicação e que poderiam ser investidos no atendimento geral da população**, no benefício das pessoas.

Gestor de Assistência Social do Município 01. Grifo nosso.

Os esforços dos gestores acabam sendo direcionados para efetivar programas que não são demandas latentes da sociedade local, isso quando não se trata de complementar os recursos encaminhados sob pena de perdê-los para outros Municípios. As prioridades de gastos acabam sendo manipuladas por entes federativos alheios à realidade municipal. “Ainda que os critérios de alocação das transferências sejam objeto de grande controvérsia, o fato é que a regulação federal é um elemento central na composição final dos orçamentos municipais” (ARRETCHE, 2015a, p. 21).

⁵⁴Gestora de Saúde do Município 02. Grifo nosso.

Outra coisa: **tem outras vezes que o dinheiro vem direcionado para um setor. Ele não era prioridade, mas eu tenho que direcionar e fazer aquilo ali que veio, pois tem um prazo para ser usado.** Muitas vezes falam “nossa, mas aquele local não precisava disso daqui”. Mas eles não entendem que aquele dinheiro vem para isso. Não é para uma coisa que estava precisando primeiro, de imediato. Porque geralmente verbas vêm destinadas para um setor. É para você fazer aquilo ali, então você vai ficar amarrado àquilo. Então as pessoas muitas vezes não conseguem entender.

Mas afinal, como se comportam os gastos dos pequenos Municípios? Levando em conta as políticas públicas de educação, saúde, assistência social, esporte e cultura, bem como o contexto das regulações e relações intergovernamentais já expostas até então, foi efetuado um exame dos gastos realizados pelas municipalidades objeto deste trabalho, em um período de doze anos (2008 a 2019).

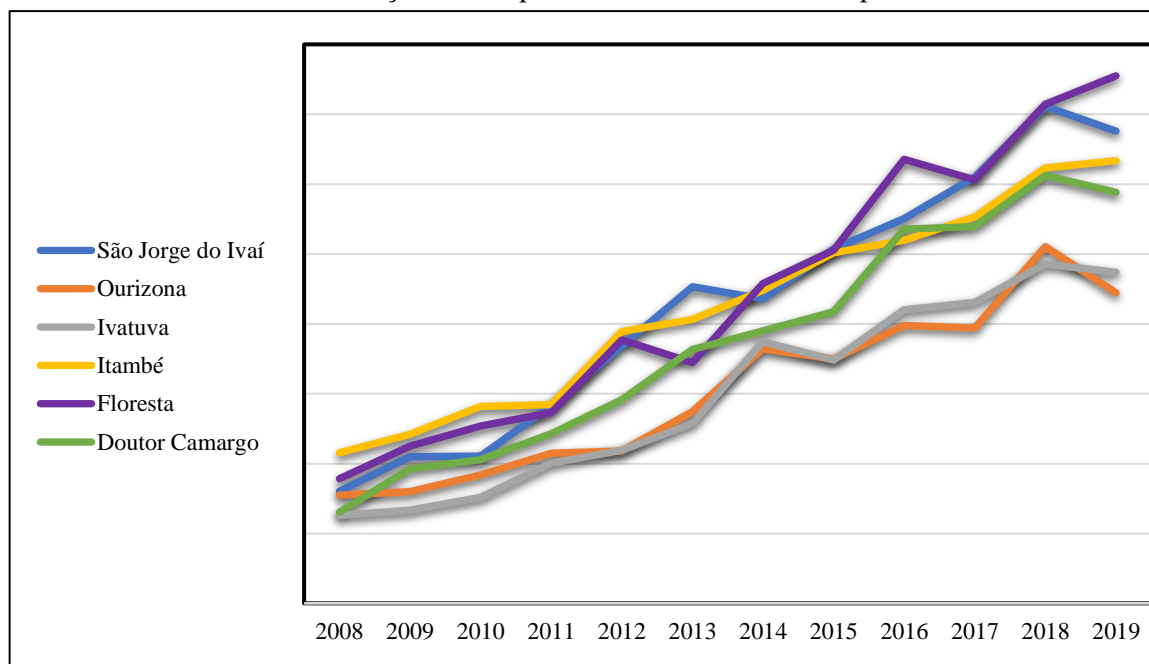
Os dados foram obtidos através do Anuário Estatístico do Estado do Paraná, fornecido pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES. Algumas informações que não constavam neste banco de dados foram retiradas diretamente do Portal da Transparência de cada entidade.

O objetivo é avaliar como o padrão evolutivo destes gastos se comporta nas cinco políticas que recebem incentivos diversos da União e Estados, especialmente as de cultura e esporte, que não possuem vinculação de recursos alheios das transferências obrigatórias e arrecadação municipal, como ocorre com as demais políticas de saúde, educação e assistência social⁵⁵.

A série histórica de cada Município possibilitou conhecer como se comportam as despesas nas cinco políticas públicas selecionadas no âmbito das municipalidades escolhidas para análise. Para tanto, foram elaborados gráficos de seguimento para exemplificar parâmetros de evolução e regressão destas despesas no período mencionado. As linhas, para fins deste trabalho, serão denominadas de VGP – Vertentes de Gasto Público e, irão representar, as inclinações dos pequenos Municípios na execução de despesas nas políticas públicas em exame.

A política municipal de saúde, representa o maior volume de gastos das políticas sociais nos Municípios analisados, onde são direcionados grande montante de recursos provenientes do orçamento público municipal. As despesas de saúde de todos os Municípios revelam uma crescente progressão do gasto público, não ocorrendo grandes variações na VGP, mas sim um crescimento equilibrado e progressivo ao longo de doze anos, nos termos do Gráfico 2:

⁵⁵ As tabelas 12 a 17 contando o histórico de gastos com as políticas de saúde, educação, assistência social, cultura e esporte ao longo dos anos de 2008 a 2019 nos 06 Municípios analisados estão alocadas nos anexos do trabalho para consulta individual.

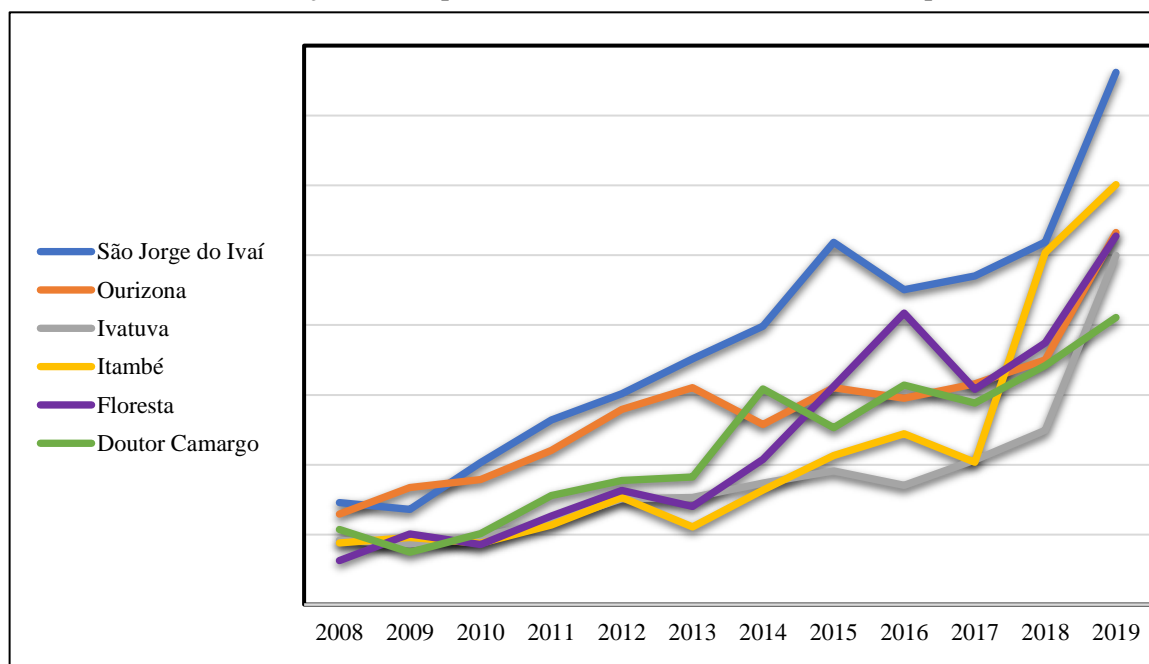
Gráfico 2 - Evolução das despesas com Saúde nos Municípios estudados

Fonte: IPARDES e Portal da Transparência das entidades, 2021

Em raros momentos, geralmente dois exercícios ao longo dos doze anos em cada Município, o gasto público com saúde diminuiu, contudo a patamares pouco relevantes (menores que 10%), geralmente associados a um elevado crescimento do exercício antecessor, que dificilmente poderia ser sustentado no ano seguinte de fato.

Isso significa dizer que as prioridades de gasto bem como as políticas implementadas pelos pequenos Municípios no caso da saúde (e conforme se demonstrará adiante, educação e assistência), não são caracterizadas por um comportamento errático ou caótico. Conforme preceitua Arretche (2015a), obedecem a um padrão previsível, o qual possui a regulação federal um papel protagonista e central. Essa supervisão e normatização do governo federal aliado ao papel redistributivo destes repasses financeiros são componentes correntes na dinâmica de algumas políticas públicas locais, dentre elas a da saúde.

A política municipal de assistência social, financiada com diversos mecanismos de transferências verticais da União e Estado do Paraná, também possui o mesmo parentesco que a política de saúde e educação, relativamente à previsível regulação de outras instâncias. É fundamental destacar que a observação das despesas evidenciou uma ascendência na evolução dos gastos, sem variações relevantes na VGP, exceto no ano de 2017 a 2019, em que as despesas de assistência social cresceram substancialmente em todos os Municípios objeto do estudo, conforme demonstra o Gráfico 3:

Gráfico 3 - Evolução das despesas com Assistência Social nos Municípios estudados

Fonte: IPARDES e Portal da Transparência das entidades, 2021

Neste horizonte, é valioso destacar que a política municipal de assistência social tem, a cada dia, conquistado mais espaço e importância no orçamento municipal, se desapegando, ainda que em alguns lugares a passos curtos, do tradicional semblante filantrópico e assistencialista:

Eu acredito que primeiro: o reconhecimento da assistência como uma política pública. A nossa população, nosso poder público, não digo nem prefeito e vereador, o poder público mesmo, a Administração ali vê a assistência social ainda muito na questão de ser um assistencialismo, uma ajuda. Então eu acho que o maior enfrentamento que a gente tem (a gente já avançou muito) mas tem muito ainda a se avançar é que a população em si, o poder público, identifique a gente como uma política pública e não como um assistencialismo.

A assistência social surgiu no assistencialismo, mas hoje ela é uma política pública.

Fala da gestora de Assistência Social do Município 04. Grifo nosso.

Em que pese o crescimento exacerbado (em algumas localidades as despesas duplicaram) os gastos seguiram um mesmo padrão de evolução e crescimento constante, assim como na política de saúde, com pouco mais de variação da VGP, mas ainda com aumento progressivo e controlado de gastos.

A política municipal de educação, representante da segunda maior fonte de desembolso dos recursos financeiros dos Municípios, apresentou VGP em constante crescimento, exceto em dois anos que o gasto público obteve resultados de declínio, mas se recuperando nos exercícios seguintes e mantendo o padrão de intenso crescimento ao longo dos doze anos.

As pastas municipais de educação direcionam os recursos oriundos das transferências governamentais principalmente para pagamento de pelo menos dois terços da folha de pagamento de seus servidores públicos, além dos financiamentos do governo federal para a merenda escolar através da aquisição de produtos da agricultura familiar de produtores locais.

As alterações empreendidas pelo Congresso Nacional no FUNDEB⁵⁶ no ano de 2020 foram acompanhadas com muitas expectativas pelos gestores locais, posto a sua essencialidade no financiamento da política educacional dos pequenos Municípios:

Questão de recursos, vamos pegar lá os professores. Acho que 68%, mais de 60% da folha de pagamento depende do FUNDEB, que é uma verba federal. Então se você pensar aí que para manter professor você precisa do recurso federal (...)

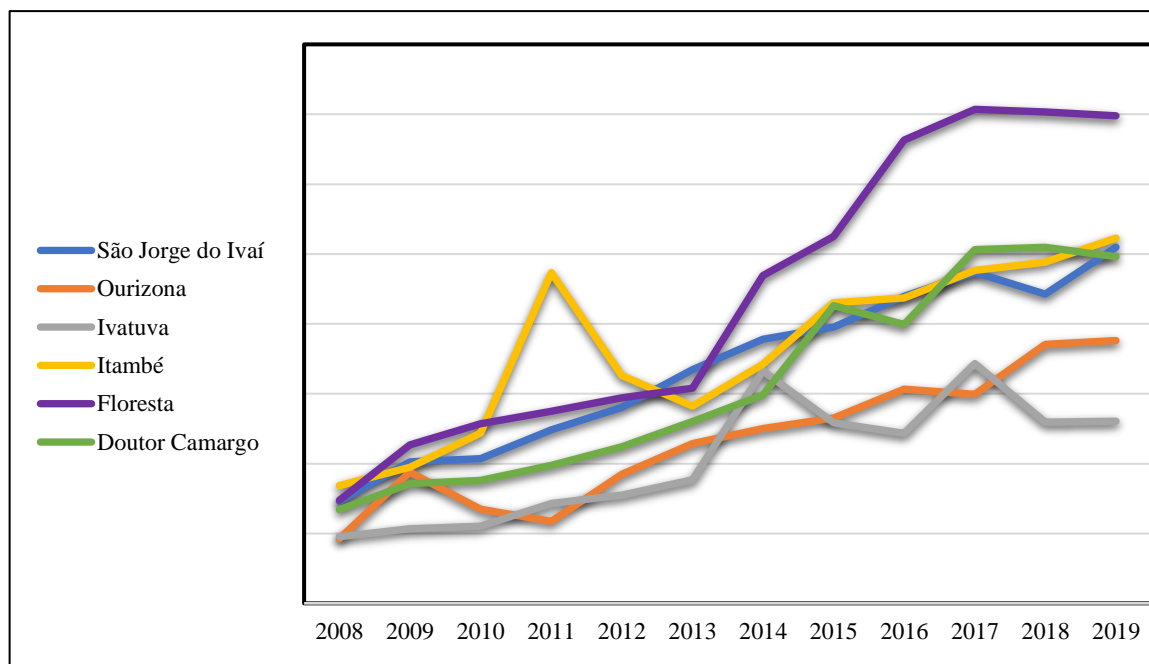
O Município pequeno o que ele arrecada é muito pouco, você comparando com o município por exemplo igual Maringá. A arrecadação toda de um Município igual Maringá está muito além. Então acho que Maringá, uma cidade de porte maior, vai depender menos desses recursos estaduais e federais. Municípios pequenos depende mais.

Fala da gestora de Educação do Município 01.

As inclinações dos gastos convergiram para um crescimento progressivo e estável, nos termos do Gráfico 4:

⁵⁶ **Fala da gestora de Educação do Município 05.**

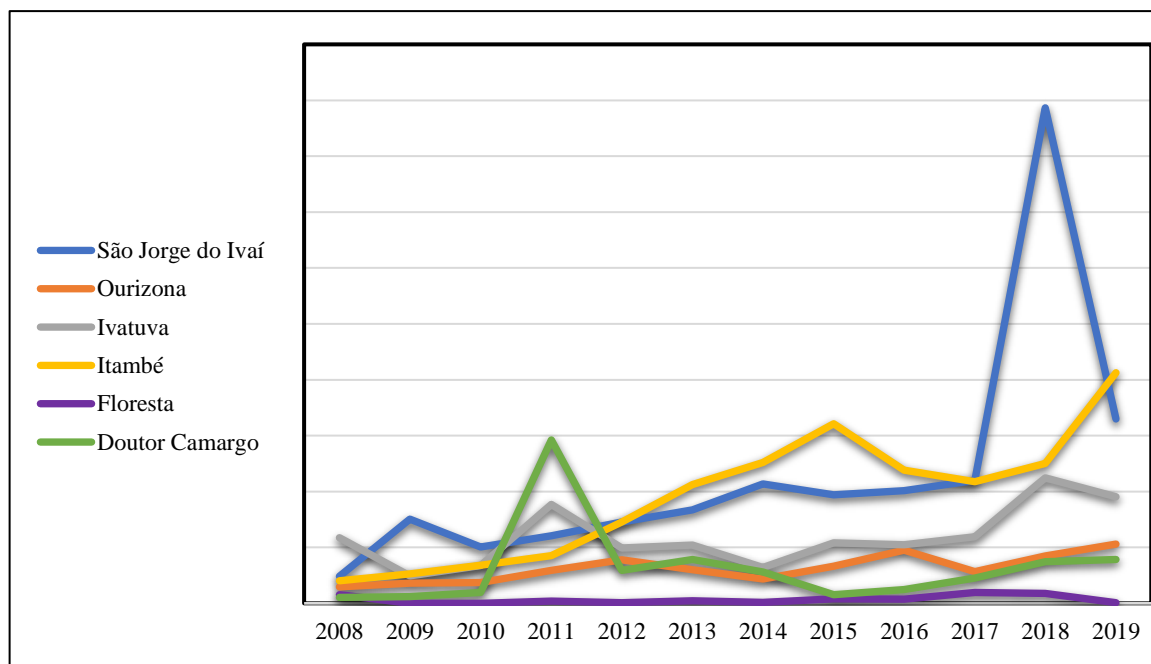
De acordo com a nossa arrecadação aqui, nunca a gente conseguiria. Se o Governo diminuir recursos do FUNDEB como ele vem sinalizando ou disponibilizar parte dele por exemplo pro bolsa família, nós estaremos ferrados.

Gráfico 4 - Evolução das despesas com Educação nos Municípios estudados

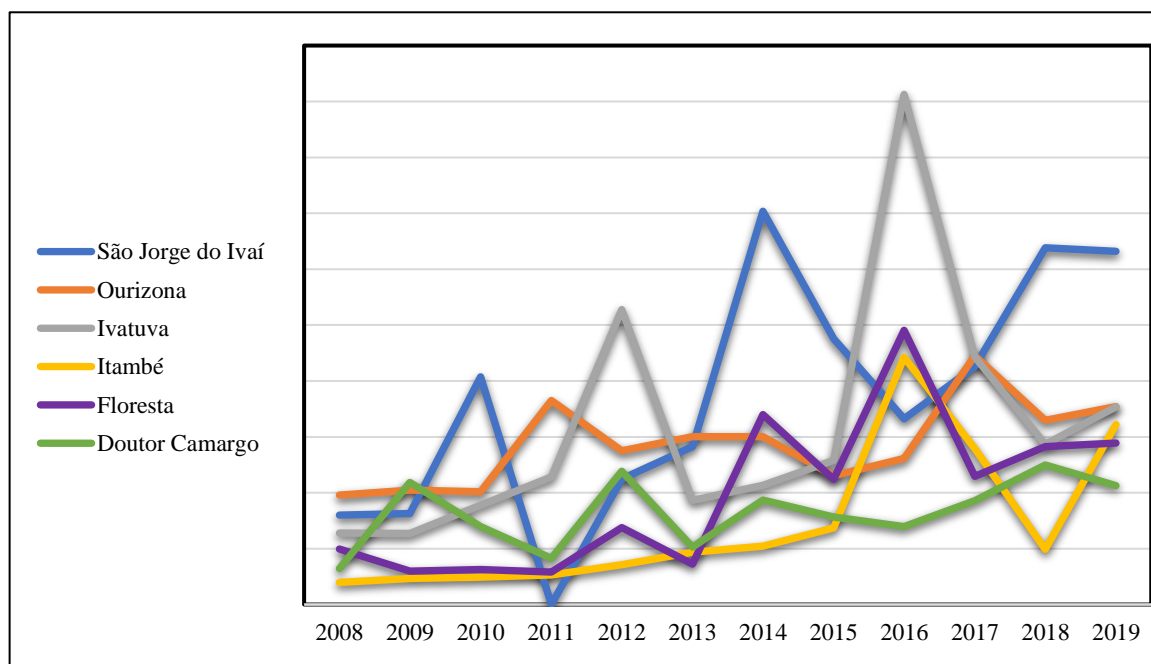
Fonte: IPARDES e Portal da Transparência das entidades, 2021

A influência das normativas relacionadas ao direcionamento e forma de execução dos recursos disponibilizados pela União e Estado surtem o efeito esperado conforme leciona Arretche (2015a, p. 216): a uniformidade no gasto das receitas municipais apresentadas (saúde, assistência social e educação), são subsidiadas pela regulação de receitas com despesas municipais.

As despesas com cultura e esporte constituem uma dupla de políticas que recebem poucos incentivos de recursos e regulação federal, entrando em cena o protagonismo do grau de iniciativa para os governantes locais, especialmente no que tange à última, respectivamente. Os Gráficos 5 e 6 apresentam a curvatura da VGP das políticas públicas de cultura e esporte, respectivamente:

Gráfico 5 - Evolução das despesas com Cultura nos Municípios estudados

Fonte: IPARDES e Portal da Transparência das entidades, 2021

Gráfico 6 - Evolução das despesas com Esporte nos Municípios estudados

Fonte: IPARDES e Portal da Transparência das entidades, 2021

As informações dos gastos referentes a doze anos foram extremamente peculiares em diversos aspectos comparados às três políticas altamente reguladas analisadas anteriormente.

O exame dos dados permitiu as seguintes constatações: a) A variação da VGP se acentua com maiores picos de aumento e decréscimo de gastos na política de esporte do que nas demais políticas reguladas, que apresentou em 12 anos pelo menos 08 picos de variação significativos na evolução das despesas; b) Os picos de variação da VGP se mostraram mais recorrentes em políticas desreguladas pela União e Estado do que aquelas que recebem aportes e regulação (saúde, educação e assistência social); c) A possibilidade de iniciativa dos gestores locais gerou investimentos muito mais significativos na política de esporte e lazer do que na política cultural.

Os pesados investimentos na política de esporte possibilitaram que os Municípios alvo do estudo possam ter um conjunto de equipamentos públicos disponíveis à população local capaz de satisfazer a demanda de diversas modalidades esportivas e de atividades físicas:

Olha a gente por ser um Município pequeno a gente tem uma ampla estrutura esportiva, que precisa ser melhorada urgentemente. A parte estrutural a gente hoje depende muito de estar viabilizando recurso para estar melhorando a estrutura. Mas a gente por ser pequeno a gente tem uma estrutura muito boa. A gente é privilegiado.

Por isso eu digo para você que esporte é uma questão cultural do Município, foi se investido muito em esporte no passado.

A gente tem uma estrutura muito boa, mas acho que precisa melhorar, e aí entra na questão de investimentos na parte esportiva.

Fala do Gestor de Esporte do Município 04. Grifou-se

Mas afinal, porque o esporte e não a cultura? Porque em um mesmo ano, sob a regência de um mesmo governo municipal, a política cultural recebe um aporte de menos de dois mil reais enquanto o esporte simplesmente recebe uma cifra de trezentos e quarenta mil? Ambas são destinadas a atender necessidades e anseios que toda a população necessita de fato, razão pela qual existem.

Diante do exposto até então, é possível desvendar o questionamento levando em conta algumas premissas. A primeira, são políticas que não têm recebido incentivo ou qualquer espécie de controle da União ou Estados, salvo alguns raros casos de disponibilização de materiais esportivos em espécie (medalhas, redes, bolas, cones, etc.), mediante iniciativa da Secretaria Estadual de Esporte do Paraná.

Isso significa reconhecer que a iniciativa de investimentos e despesas fica vinculada a cada orçamento anual, que pode inclusive ser alterado ao longo do exercício por iniciativa dos agentes que exercem influência no processo de formulação e definição dos temas ou problemas que irão compor a agenda governamental.

Um ingrediente importante e que sinaliza para compreensão do questionamento é que somente um gestor de cultura foi localizado em todos os Municípios estudados. Nos demais, a pasta da cultura geralmente era subordinada ao Esporte ou ainda à Educação, não possuindo um servidor com formação mínima dedicado ao desenvolvimento de políticas públicas culturais.

O único gestor de cultura entrevistado apresenta como desafio à política pública de cultura em um pequeno Município justamente a falta de conhecimento e compreensão da dinâmica cultural:

A ignorância, da população e dos governantes em geral. Quando digo ignorância falo da falta de conhecimento da importância daquilo. **E essa ignorância é somada ainda a um conservadorismo que mata.** (...)

Em segundo, na verdade, é algo que a gente já está começando a mudar eu acho que **é uma gestão em cultura ciente do que está falando.** Isso era um problema aqui muito grande, em várias áreas.

Terceiro eu acho que tem muito a ver com o primeiro, é de conquistar o valor que tem mais a nível governamental do que a nível civil. **O primeiro é mais a nível civil, da gente superar essas barreiras de ignorância, preconceito e conservadorismo que na verdade tomam proporções nacionais nos últimos anos assustadoramente.** Essa questão de perceber a necessidade e valor seria mais no governo mesmo.

Fala do gestor de Cultura do Município 06. Grifo nosso.

Ademais, somado ao pouco engajamento da sociedade micro municipal nas atividades culturais, se apresenta o intenso interesse na política de esporte, diante da fala dos gestores de esporte entrevistados, verificando-se a existência de agentes da comunidade e do próprio governo com maior influência na delimitação de ações e recursos que seriam disponibilizados a tal ação ao longo de anos, o que explica o Gestor de Esportes do Município 03:

Para o Município a política pública do esporte é de extrema essência. Ela é inserida desde sempre no Município. O esporte é fundamental dentro da cidade hoje. **A cidade hoje ela respira a parte esportiva.** Eu entendo que em vários seguimentos, em várias modalidades, o esporte sempre tem que estar em ascensão.

•Porque você acha que o Município respira o esporte?

R: Eu acredito por ser um Município pequeno, e as vezes por falta de várias situações inseridas no contexto do Município (por exemplo o empregatício) eu acho que é uma válvula de escape que o Município tem na área esportiva. Então isso foi inserido no Município, é cultural na cidade. Então desde sempre foi muito tradicional a parte de futebol, a parte de corridas. Hoje tem inserido o passeio ciclístico (uma coisa mais familiar).

Fala do Gestor de Esportes do Município 04. Grifamos.

Tal conjuntura explica a lacuna de investimento e despesas existentes entre duas políticas que possuem sua vertente de gastos públicos sob a gerência exclusiva dos gestores municipais: gastos dessemelhantes entre si e também com a própria série histórica da política pública.

Nestes termos, a ausência de regulação federal de fato implica maior desigualdade de gasto não somente entre as jurisdições conforme pontua Arretche (2015a), mas também dentro do próprio orçamento das entidades no que tange às políticas públicas de livre iniciativa dos gestores locais.

Esse resultado não é aleatório, ou sequer expressão de um comportamento caótico. Em vez disso, ele **é explicado pelo mecanismo de regulação empregado pela União para “amarrar” os governos locais nessas políticas**; consiste em vincular as receitas municipais a essas funções de gasto, supervisionando-as por intermédio dos Tribunais de Contas. (...) Em outras palavras, **a combinação de regulação das receitas municipais com regulação das despesas municipais tem como efeito mais uniformidade de gasto** nas políticas reguladas. (ARRETICHE, 2015a, p. 215). Grifo nosso.

Ainda que especificamente a política de esporte atraia a atenção dos governos municipais estudados, está sujeita a grande variação do gasto público, que também pode estar condicionado a um leque de interferências de fatores e agentes que requisitam atenção e destinação dos investimentos públicos. Nessa conjuntura, igualmente se torna suscetível à sazonalidade constante do gasto: despesas que em determinados exercícios possuem grande iniciativa no orçamento e em outros se retrai bruscamente.

Nesse horizonte é que gestores municipais de esporte também revelaram em suas falas a necessidade de possuir recursos vinculados de outras instâncias à política desportiva, a fim de garantir investimentos e despesas fixas mais sólidas às suas atividades, a exemplo do gestor de esportes do Município 04:

(...) eu acho que já passou da hora do esporte ser uma secretaria igual uma assistência social, **que tem recurso carimbado para trabalhar**. Hoje a gente trabalha com recurso livre e a gente fica muita à mercê do que fazer e do que se pode fazer ou não. Toda a hora você vai em convenções, e toda hora é citado que esporte é saúde, esporte é educação, isso é uma coisa que fica martelando muito na minha mente sabe. Se os governantes veem dessa forma, porque os investimentos não vêm da mesma forma? Tanto na parte estrutural, quanto na parte de incentivo.

Fala do Gestor de Esporte do Município 04. Grifou-se

Arrematando as informações apresentadas até então, é possível afirmar que o alinhamento político dos pequenos Municípios com as instâncias federais e estaduais se inserem em um contexto de debate do federalismo vigente brasileiro, no tocante à necessária realocação de recursos para as instâncias municipais, o que tem demonstrado em determinadas políticas, a uniformidade de gasto público em contrapartida daquelas que não possuem tal interferência, que possibilitam mais espaço para a iniciativa dos governos locais, consequentemente revelando maior oscilação na evolução das despesas.

4.6 O pequeno porte deste Município influencia no atendimento da população com políticas públicas?

Os gestores e agentes políticos também foram indagados se o pequeno porte do Município em que residem e exercem suas funções influencia no atendimento da população com políticas públicas. Para tanto, também foram efetuadas subquestionamentos adicionais, que objetivavam ter conhecimento do nível de dependência, em uma escala de 01 a 10 dos Municípios objeto do estudo, com relação a dois quesitos: a) Dependência de outras instâncias do Governo; e b) Dependência de outros Municípios maiores para concretizar as ações governamentais.

Abordando preliminarmente a questão da dependência da municipalidade pequena perante outras instâncias da federação (União e Estado) e também de outros Municípios maiores, os gestores apresentaram suas avaliações de grau dessa sujeição, onde 0 significa independente e 10 representaria dependência total da gestão municipal a essas instâncias, nos termos dispostos na Tabela 9:

Tabela 9 - Grau de dependência médio dos Municípios - Escala de 0 a 10

Política Pública	Dependência de outros Municípios maiores	Dependência de outras instâncias do Governo: União e Estado
Saúde	8,0	7,0
Assistência Social	6,0	7,0
Educação	2,0	9,0
Cultura	6,0	0
Esporte	2,0	3,0

Fonte: Entrevistas efetuadas com prefeitos e gestores, 2021.

A Tabela 9 apresentou a média das respostas obtidas pelos gestores de políticas públicas entrevistados, onde foi possível constatar, no contexto de cada política, a visão de seus gestores no que tange à dependência de sua estrutura municipal de Municípios maiores como Maringá e região e também de outros entes federativos diversos, como a União e Estado.

Seguramente, esse grau de dependência não pode ser apenas fixado pela opinião subjetiva de atores entrevistados. As justificativas para cada resposta levaram em consideração diversos fatores que não foram calculados por todos os agentes, mas ainda sim revelam dados interessantes. Vejamos.

No que toca à dependência da União e Estados, a política municipal de Saúde, Assistência Social e Educação caminharam para uma faixa de dependência esperada, na importância de 07 para as duas primeiras e 09 para a última. Com efeito, a política educacional recebe maiores aportes que as duas demais diante de diversas responsabilidades transferidas para o cenário municipal.

No que se refere à cultura e esporte, seguindo o padrão já apresentado anteriormente, a ausência de regulação e transferências voluntárias para a cultura influenciaram a nota da dependência ser fixada em 0. Já no contexto esportivo, a avaliação na importância de 03 também vai ao encontro dos mesmos pressupostos da política de cultura, não sendo menor em virtude dos recentes repasses de materiais esportivos e obras de arenas e equipamentos esportivos encaminhadas por meio de programas do governo estadual. Mesmo assim, opera com baixa submissão de outros entes federados.

No que se refere à dependência da metrópole Maringá e região, as respostas apresentaram informações relevantes para compreender o contexto dessa integração e relacionamento do pequeno Município e suas ações governamentais com outras localidades com porte maior.

No que se refere à política municipal de saúde, as respostas dos gestores indicaram um grau de dependência (08) inclusive maior das políticas locais com relação à Maringá e outros Municípios maiores do que com a própria União e Estado⁵⁷. A dependência não é caracterizada por aportes financeiros, mas pela complementação dos serviços de média e alta complexidade

⁵⁷ **Fala do Gestor de saúde do Município 04.** Grifo nosso.

Tudo, Maringá a gente depende tudo deles. De oito para cima. **Nós não temos cirurgias aqui, dependemos de Maringá.** Nós não temos como entubar uma pessoa aqui nessa época de COVID, temos que esperar leito. **Nós não temos internamento, dependemos de Paçandu.** Nós temos as vagas em Paçandu, todas as vezes que a gente pede está sendo liberado.

do Sistema Único de Saúde, ausentes na comunidade local e presentes nos grandes centros urbanos:

De alta complexidade, 10. **Médicos especialistas mesmo: nós temos que mandar para Maringá. Cirurgias: Maringá, Curitiba.** Vai depender aonde que está sendo feito, qual é a nossa referência.

A nossa referência de Município pequeno é uma cidade maior. Por isso que a gente depende cem por cento sim. Agora no COVID. Nós temos o decreto estadual e depois tem o municipal. Mas a gente se baseia com Maringá. Por quê? Nós estamos muito próximos. Se a gente não falar a mesma língua, os prefeitos, os secretários não falarem a mesma língua em relação a esses decretos, lockdown... O que adianta Maringá fechar, Floresta, Paiçandu, Sarandí e Doutor Camargo não fechar? As pessoas vão vir para a cidade pequena. Então nós temos que estar sempre juntos, caminhando juntos sim.
Fala da gestora de saúde do Município 02. Grifou-se

Esses serviços são complementados por clínicas, hospitais e laboratórios existentes nos grandes centros urbanos a exemplo de Maringá, Curitiba e em Municípios com porte médio, como Paiçandu e Cianorte.

A política de Assistência Social se mostrou relativamente dependente de Maringá e Região (06), especialmente na disponibilidade de serviços para atender a demanda especializada dos serviços de alta complexidade típicos desta política, como abrigamento de idosos e de crianças e adolescentes, dentre outros:

Proteção social básica a gente tem todo serviço aqui. Na básica, que é o do CRAS. Porém, **quando a gente vai para a média complexidade, se a gente precisa de uma vaga, alguma coisa, tem que recorrer fora.** Só que daí a gente tem os convênios. Como dependente vou deixar na metade.
Fala da gestora de assistência social do Município 06. Grifamos.

Também muito alto. Vou colocar nove. **Hoje a gente não tem um abrigo para crianças, a gente não tem um abrigo para idoso, tudo a gente depende de outras cidades.** A gente não consegue essa finalização do atendimento senão por conta de outras cidades. Então, a gente acaba ficando assim, muito dependente para poder dar esse atendimento. **E por ser um Município pequeno também ele não tem a demanda suficiente para você manter dentro do Município esses atendimentos.** Então essa dependência é muito grande, eu daria nove para esses outros Municípios maiores.
Fala do gestor de assistência social do Município 01. Grifo nosso.

A política de educação por sua vez, se mostrou mais autossuficiente com relação às demais políticas reguladas (assistência e saúde) quando o assunto é dependência de Maringá e região. A maioria das respostas condicionaram a 0 a dependência. As poucas manifestações que

argumentaram uma relativa sujeição, avaliaram o aspecto regional como relevante para a adoção de exemplos de gestão e iniciativas para implantação no âmbito municipal. Segue exemplo de resposta obtido com a entrevista de um gestor de educação:

A gente se espelha muito nessas cidades. Um projeto de lá que está sendo realizado, uma política municipal, a gente pode estar trazendo para cá e adaptando a nossa realidade. Então seria nesse sentido. (...)

Nãos seria tão dependente como das outras esferas. Daria seis. (...) Educação nós temos os diálogos, mas nós não temos essa dependência de estrutura física que os outros setores têm.

Fala do Gestor de educação do Município 04. Grifamos.

A autonomia da política educacional dos Municípios pequenos examinados se mostrou a maior clivagem entre os todas as políticas estudadas quando se trata do grau de dependência da União e Estados (09) comparada ao grau de dependência de outros Municípios maiores (02).

Se tratando das políticas culturais, a avaliação do gestor entrevistado direcionou o grau de influência dos Municípios maiores na importância de 06, em virtude da ausência de profissionais disponíveis no Município para a realização de espetáculos, oficinas e shows artísticos, principais demandas culturais atualmente almeçadas pelo Poder Público Municipal⁵⁸.

A política de esporte, seguindo o padrão da política educacional, possui grau de dependência extremamente baixo (02), com destaque não para Municípios maiores, mas para o contexto regional, uma vez que segundo os gestores desta política, o apoio e adesão de competições locais e regionais das cidades vizinhas seria mais relevante que a presença unitária de Maringá no contexto das práticas esportivas:

Eu acho que a gente dependeria mais aqui da nossa região, ter essa parceria do que propriamente de Maringá.

O que eu vejo que a gente depende de Maringá: competições. A gente vai participar de uma competição, um exemplo, um campeonato regional. Geralmente os organizadores são de Maringá. Só que assim: aí vem jogo para a cidade, vem para a outra cidade e tal, aí vai. Agora depender de Maringá esportivamente eu acho que a gente não depende muito de Maringá. Eu acredito que cinco.

Fala do Gestor de esportes do Município 04. Grifo nosso.

⁵⁸ **Fala do gestor de cultura do Município 06.** Grifo nosso.

Eu acho que a gente depende 60 por cento assim, até um pouquinho mais. **Tudo que a gente precisa de demandas de professor, de profissional, de material, vem de outras cidades. Desde produção** (show, espetáculo, professor de danças, professor de música) todos esses profissionais a gente precisa trazer de outras cidades, a gente não tem.

Resumidamente, a fala dos gestores apresentam informações e indicadores relevantes para iniciar um aprendizado e discussão do que seja uma dependência de fato do Município pequeno de outras instâncias de governo, seja a nível horizontal (com outros Municípios da região ou de maior porte) ou ainda a nível vertical (União e Estado).

Retomando a discussão do questionamento principal – se o pequeno porte do Município influencia no atendimento da população com políticas públicas – as respostas dos gestores trouxeram argumentos relevantes para apimentar a discussão, sejam negativos quanto positivos.

Os Municípios brasileiros, sobretudo os pequenos, historicamente são associados à ambientes de pouca inovação e iniciativa, conjunto de glebas onde reina o clientelismo, patrimonialismo e práticas corruptivas. Coêlho (2013, p. Posição Kindle 3573-3577) destaca que os Municípios brasileiros possuem burocracias mal qualificadas e ausência de capacidade institucional para executarem suas atribuições nas relações governamentais, além de serem entidades frágeis à predação da corrupção e clientelismo dos agentes locais.

Quem pisa em uma cidade e vislumbra a estrutura urbana de um pequeno Município como qualquer um daqueles selecionados para a presente pesquisa, pode, de fato, lançar mão de tais suposições tradicionais e inclusive se antecipar em declarar a ineficiência dos serviços públicos locais diante da baixa estrutura da Administração Pública, do comércio, da tímida indústria local e da absurda força da produção agrícola, também geralmente associada ao atraso, à falta de desenvolvimento de soluções tecnológicas urbanas.

Bem é verdade que persistem diversos desafios e peculiaridades que alguns gestores indicaram relativos ao pequeno porte da municipalidade, ocasião que apresentaram prejuízos à Administração Pública local, especialmente diante da ausência de recursos disponíveis que dificultam a contratação da equipe necessária para o desenvolvimento das atividades e funções da política de assistência social por exemplo:

Sim com certeza. **Eu acredito que negativamente, porque na realidade a gente está com déficit de profissional, a gente está com equipe reduzida, a gente não tem o percentual de recursos que é destinado para a assistência ainda**, a gente não conseguiu essa conquista igual a educação que tem um percentual, saúde tem outro, assistência não tem.

Fala da gestora de Assistência Social do Município 04. Grifo nosso.

O Município tem a cada dia se tornando pauta de pesquisas científicas, ocasião que começa a se destacar a percepção de que não se pode tratar todas essas milhares de entidades como um único tipo de instituição federativa, mas sim uma pluralidade complexa de estruturas,

realidades, vivências e oportunidades de gestão, que sim, podem ser terra do fracasso, mas também local de inovações e exemplos de gestão eficientes e comprometidas em atender com mais dedicação sua população do que, inclusive, em prefeituras maiores.

Mesmo diante de pesados constrangimentos que estão sujeitos as municipalidades pequenas, Gerigk (2016, p. 06) defende que existe sim um espaço passível de administração e gerenciamento por parte dos agentes públicos locais, podendo estes impor características específicas (e por que não eficientes) às suas administrações.

Os gestores de saúde dos Municípios pesquisados foram unânimes em defender que os serviços prestados no âmbito de seus territórios são fornecidos com maior qualidade e eficiência à população local, afirmando que o porte menor do Município proporciona um melhor atendimento aos pacientes do Sistema Único de Saúde:

Influencia, positivamente. Ontem para você ter uma ideia os médicos pedem os exames. (...) Quanto tem parado? Exame de sangue, ontem, não tinha nenhum parado. Ultrassonografia não tem nenhum parado. Ultrassom esses tempos atrás, mamografia, em dezembro todo mundo parou e ela ficou trabalhando e só pegando as consultas, exames. Em janeiro nós zeramos nossas mamografias, nossos exames, mais de trinta nós fizemos.

Município pequeno eu tenho certeza que o paciente é melhor atendido.

Pode não ter as especialidades, mas temos Maringá do lado, a gente tem convênio com CISAMUSEP, com SAMU. É bem mais fácil.

Fala do gestor de saúde do Município 04. Grifo nosso.

Influencia, positivo. **É mais fácil para você administrar, mais fácil para você gerenciar, é mais fácil para você ter esse contato com o paciente, eu acho que é muito mais fácil. Sem contar que um Município muito grande teria que delegar muitos outros cargos, para você dar conta.** Porque uma pessoa sozinha você não vai dar conta.

Você teria que estar delegando muitas outras funções para você estar dando conta. Eu acho que não consegue suprir tudo. Porque aí já entra em um problema de outra questão que você falou: funcionário capacitado.

Será que a gente tem? Nem sempre. Às vezes você precisa de um funcionário capacitado, mas na hora de você colocar na ponta do lápis você precisa de dez funcionários, dez diretores vamos supor. Para UBSs, para vários outros setores da saúde. Você vai colocar cinco que são preparados para isso. Porque você vai ter que ver a questão da gestão pública.

Fala da gestora de saúde do Município 02. Grifo nosso.

Com efeito, a fim de identificar algum indicador que dialogasse com as falas dos gestores, a seguir apresenta-se as informações contidas na edição de 2018 do IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, relativos à política de saúde, para exame e avaliação dos serviços prestados no âmbito das municipalidades examinadas neste trabalho.

O IFDM é um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os 5 mil Municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego e renda, educação e Saúde⁵⁹. Neste escopo, a Tabela 10 elenca os índices da política de saúde nos Municípios em exame:

Tabela 10 - IFDM de Saúde – Edição 2018 (ano base 2016)

Nome da entidade	Índice	Posição estadual	Posição Nacional
Ourizona	0.9604	13°	64°
São Jorge do Ivaí	0.9419	42°	176°
Ivatuba	0.9215	86°	404°
Itambé	0.8991	130°	738°
Floresta	0.8897	153°	912°
Doutor Camargo	0.8757	173°	1166°

Fonte: FIRJAN, 2021.

Qualquer valor acima de 0,8 pontos caracteriza os serviços de saúde com alto desenvolvimento, o que foi conquistado por todos os Municípios objeto deste trabalho. Mais do que isso: Ourizona, um dos menores Municípios analisados, encontra-se na 13ª posição no ranking de saúde pública do Estado do Paraná, em 64ª do país. Isso significa que o desempenho da política pública de saúde neste Município pequeno ultrapassa, inclusive, o Município de Maringá, metrópole de referência da região, que ocupa o 37º no ranking do Estado.

Obviamente nem todos os Municípios atingiram excelentes dados neste índice, mas ainda sim apresentaram um bom desenvolvimento, com destaque para São Jorge do Ivaí (42ª posição) e Ivatuba (86ª posição).

No mesmo padrão, a política educacional nos Municípios apresentou resultados significativos (Tabela 11), que performaram melhor no IFDM do que os índices da saúde apresentados anteriormente. Além de todas as seis municipalidades possuírem índices de alto desenvolvimento, ficando mais bem colocadas a nível estadual, Ivatuba ocupa a 6ª melhor posição no índice educacional do Estado do Paraná:

⁵⁹ Os dados do IFDM da edição de 2018 (ano base 2016) estão disponíveis em: < <https://www.firjan.com.br/ifdm/>> Acesso em 20 de jun. de 2021

Tabela 11 - IFDM de Educação– Edição 2018 (ano base 2016)

Nome da entidade	Índice	Posição estadual	Posição Nacional
Ivatuba	0.9512	6°	241°
Doutor Camargo	0.9136	19°	526°
Floresta	0.8854	50°	858°
Itambé	0.8699	72°	1128°
São Jorge do Ivaí	0.8489	121°	1497°
Ourizona	0.8306	155°	1837°

Fonte: FIRJAN, 2021.

Os dados vão ao encontro das falas de gestores da educação que foram entrevistados, que igualmente como os de saúde, em sua maioria, classificaram o pequeno porte municipal como uma benesse para o atendimento da população com políticas públicas. Desta vez, Maringá (ocupante da 32° posição no ranking), foi ultrapassada no quesito educacional por dois Municípios: Ivatuba e Doutor Camargo.

Diante das narrativas aqui expostas, é valioso para o debate a perspectiva fornecida por Abrucio e Franzese (2013) relativamente à possibilidade de inovação a nível municipal, que compreende da escala do governo subnacional como um espaço que pode ofertar “experiências inovadoras como o Orçamento Participativo, o Programa Bolsa Escola, o Programa Mãe-Canguru, dentre tantas outras, mostraram que, de fato, os governos locais poderiam se tornar ‘laboratórios de democracia’” (ABRUCIO E FRANZESE, 2013, p. Posição Kindle 6998-7002).

De fato, ouvindo os gestores e agentes políticos, diversas inovações em variados segmentos das políticas públicas abordadas no presente trabalho, relataram iniciativas com características que possibilitam assegurar uma gestão eficiente e otimizada dos recursos locais, inclusive em áreas diversas daquelas estudadas, como a habitação por exemplo:

(...) eu tenho um plano municipal de habitação que é o único da região e do estado. **Nós construímos casa com recurso da prefeitura e financiamos direto pela prefeitura.** Sem olhar carteira de trabalho, sem olhar CPF pra ver se está limpo ou sujo. **Estou construindo agora sessenta e seis casas com recurso próprio.** Na verdade, quarenta e quatro ficam prontas já no começo do mês agora, já vou entregar.

Eu tenho um outro trabalho social que são aquelas casas velhas. Eu tenho uma lei na Câmara, passei uma lei na Câmara: eu derrubo a casa velha e construo uma casa nova. **Custo zero no terreno da pessoa. Eu estou mudando o aspecto da cidade.** Chega na cidade aquelas casinhas de madeira velhinhas.

Nós estamos mudando assim. Já fiz oito casas e tem mais oito licitadas. Todo ano vou fazer. Eu acho que deve ter umas trinta na cidade aí que estão em péssimas condições. Acredito que no final da minha gestão eu deixo tudo prontinho.

Você quer ser prefeito de uma cidade, mas você tem que ver que as pessoas estão bem nela.

Fala do Prefeito do Município 02. Grifamos.

A política de habitação que necessita geralmente de pesados incentivos do Governo Estadual tem sido executada por pelo menos um terço dos Municípios estudados com recursos próprios. Vale repetir: em um ambiente que a Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR tem se omitido com frequência, precipuamente em Municípios de pequeno porte, o que gera, conseqüentemente, problemas de habitação gravíssimos e por reflexo, atinge em cheio a política de assistência social de dezenas de Municípios, gestões tem se destacado em diversas localidades do Estado com programas de habitação próprios, como esse relatado na transcrição anterior.

Tais empreendimentos, vão ao encontro do que fora preconizado por Gerigk (2016, p. 114) em sua tese que se debruçou sobre os pequenos Municípios paranaenses: mesmo diante de extensas restrições orçamentárias, técnicas, políticas e estruturais a que estão sujeitos os pequenos Municípios, existe espaço para os gestores públicos exercerem influência no processo de destinação dos recursos que são diretamente responsáveis por tutelar.

Esse espaço discricionário pode abrigar valores, compromissos locais e projetos de governo que visem possibilitar que condutas empreendedoras sejam exercidas na comunidade local, inovando o cenário da pequena municipalidade e demonstrando que de fato o pequeno porte não representa apenas desafios, mas também oportunidades de consagrar a eficiência na Administração Pública.

4.7 A estruturação dos consórcios municipais ou eventuais associação dos Municípios vizinhos influenciam de alguma forma nas políticas públicas?

A Constituição de 1988 autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio da instituição de consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados do Estado brasileiro⁶⁰. Em abril de 2005, foi publicada a Lei Federal nº 11.107/2005, que dispôs sobre

⁶⁰ BRASIL. **Constituição Federal de 1988, Art. 241.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 20 de jun. de 2021.

normas gerais de contratação de consórcios públicos, instituindo o regramento necessário para a consecução de fins comunitários entre os entes federados, disciplinando regras e forma de sua constituição.

No âmbito do território paranaense, especificamente a região objeto do trabalho, foram criadas uma diversidade de entidades consorciadas e associativas, com diversas finalidades relacionadas à consecução, de forma mais eficiente, de políticas públicas à população dos Municípios integrantes. Nesse contexto, os prefeitos municipais foram questionados sobre suas perspectivas da influência destas formas de cooperação no provimento das políticas públicas locais.

Preliminarmente, apresenta-se no Quadro 6, a lista de consórcios e associações existentes, os quais as municipalidades examinadas estão vinculadas atualmente:

Quadro 6 - Lista de consórcios e associações existentes no âmbito dos Municípios estudados

	Nome da entidade	Descrição do objetivo da entidade
01	AMUSEP – Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense	Ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos Municípios associados e promover o estabelecimento da cooperação entre os Municípios e os prefeitos, visando a união e a troca de experiências, dentre outros.
02	PROAMUSEP – Consórcio Público Intermunicipal de gestão do AMUSEP	Execução de gestão associada de serviços públicos de competência de seus Associados, ações e políticas de desenvolvimento socioeconômico local e regional, infraestrutura urbana e rural, nas áreas da educação, trabalho e ação social, habitação, saneamento, agricultura, indústria, comércio turismo, meio-ambiente, abastecimento, transporte, comunicação e segurança, dentro outras.
03	CISAMUSEP – Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrão Paranaense	Representar o conjunto dos Municípios que o integram em assuntos de saúde e serviços médicos de interesse comum perante quaisquer entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais, dentre outros.
04	Consórcio Paraná Saúde	Efetua a aquisição dos medicamentos elencados na Assistência Farmacêutica Básica, preservando a

		autonomia de cada Município na seleção e quantificação dos medicamentos de suas necessidades, a cada aquisição.
05	CIMEIV - Consórcio público intermunicipal para o desenvolvimento sustentável da região do vale médio Ivaí do Estado do Paraná	Promover o desenvolvimento sustentável da Região do Vale do Médio Ivaí do Estado do Paraná, englobando as dimensões econômicas, social, cultural, ambiental, dentre outros.
06	CISPAR – Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná.	Promover ações e serviços na área do saneamento, englobando abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana.

Fonte: Sites das entidades, 2021.

Existem outras experiências em trâmite que possuem também o objetivo de criar novas relações consorciadas para a execução dos mais variados fins na região, como um consórcio para a execução de serviços de bombeiros entre os Municípios de Mandaguaçu, Ourizona e São Jorge do Ivaí, ou ainda o recente estabelecimento dos protocolos de intenções para criação do consórcio contendo uma variedade de Municípios para aquisição das tão sonhadas vacinas contra a COVID-19.

Empreendendo uma pesquisa no contexto dos Municípios de pequeno porte Silva, Carvalho e Domingos (2018, p. 3185), asseveram que o chefe do Poder Executivo Municipal, além de assumir a gestão dos recursos financeiros municipais, com suas benesses e desafios, também necessita responsabilizar-se pelo compromisso político de fortalecer a regionalização.

Nesse contexto, em gestões passadas, os líderes políticos destes Municípios assumiram a criação de consórcios com diversas finalidades para garantir a cooperação entre diversas prefeituras para concretização de fins comuns, que sozinhos, estes Municípios teriam grande dificuldade em alcançar ou sequer chance de implementar com suas estruturas locais limitadas.

Atualmente, todos os Municípios estudados possuem vínculos e são consorciados às quatro primeiras entidades arroladas (AMUSEP, PROAMUSEP CISAMUSEP e Consórcio Paraná Saúde). Resumidamente, a AMUSEP possui a tarefa de ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social de seus associados, oportunizando iniciativas de cooperação entre os Municípios, inclusive viabilizando a concepção de novos consórcios.

O PROAMUSEP e CISAMUSEP são utilizados prioritariamente como entidades de apoio à contratação de serviços de saúde para os Municípios consorciados: o primeiro para operacionalizar os serviços do SAMU; o segundo para realização de consultas, procedimentos e exames especializados, que não estão disponíveis nas pequenas municipalidades. O Consórcio Paraná Saúde garante a aquisição, em larga escala, de medicamentos mediante contrapartida dos 398 Municípios associados, possibilitando o acesso a tais produtos com menor custo, mais facilidade e agilidade.

O CISPAPAR consorcia Municípios que majoritariamente possuem sistema de abastecimento e esgotamento sanitário próprios, sem os serviços prestados pela Companhia de Saneamento do Paraná, a SANEPAR. Neste consórcio apenas o Município de São Jorge do Ivaí possui vínculo, posto que possui uma autarquia municipal responsável por tais trabalhos.

Por fim, o CIMEIV constitui uma recente iniciativa que possibilita a prestação de diversos serviços de caráter sustentável nos Municípios integrantes, dentre os que pertencem ao objeto desta pesquisa, Floresta, Itambé e Ivatuba. A principal iniciativa do CIMEIV era possibilitar a execução consorciada de recape asfáltico em seus membros, o que infelizmente não foi possível diante de alguns entraves burocráticos.

Os atores políticos entrevistados ressaltaram a relevância e magnitude que a estruturação de consórcios possui no âmbito de seus governos, dentre eles, o prefeito do Município 06:

Sem consórcio você não tem nada, em todas as especialidades e tudo que é eletivo é via consórcio, hoje estamos no CISAMUSEP, PROMUSEP, AMUSEP e CISPAPAR. Estamos em estudo e análise para um consórcio de Bombeiros, que vai dar certo.

Nós temos também pelo Paraná Saúde. Os Municípios ficam algemados perante a lei e temos que ter os medicamentos de atenção primária, medicamento contínuo que a população toma e que a pessoa não tem condição.

Fala do Prefeito do Município 06. Grifamos

Os serviços e produtos de saúde disponibilizados via consórcio possuem uma grande, para não dizer colossal importância para os Municípios de pequeno porte, posto que estes, nem sequer na iniciativa privada, poderiam contratar diretamente em suas cidades a complementação dos serviços fornecidos pelo Sistema Único de Saúde, uma vez que as especialidades médicas quase que exclusivamente só estão disponíveis e instaladas na metrópole Maringá e não nas municipalidades que a cercam.

Essa lógica de compartilhamento de serviços entre diversas entidades para fins comuns delineados para atendimento à direitos sociais da população local, rompe com o isolamento dos pequenos Municípios conforme aponta Ramos (2018):

(...) observa-se que a previsão constitucional que possibilita as municipalidades contratarem de forma horizontal ou vertical com demais entes, além de ser uma ferramenta para tornar eficiente a oferta de serviços públicos, efetiva o viés cooperativo do federalismo brasileiro. (RAMOS, 2018, p.122).

Neste escopo, os Municípios de pequeno porte não possuem alternativa senão se consorciarem a determinadas entidades para garantir o atendimento de seus munícipes de forma eficiente, poupando recursos que uma contratação direta poderia vir a possuir e ainda viabilizando parcerias com Municípios vizinhos, eliminando a burocracia. Os consórcios consistem em um traço característico, senão elementar para a regionalização de serviços, atividades e parcerias entre os Municípios, precipuamente os Municípios pequenos:

Muito em todas as áreas, meio ambiente, saúde, segurança pública. **É uma forma rápida e inteligente, eficaz, que contribui para implementação e execução de políticas públicas no Município.**

(...) O consórcio hoje eu não tenho dúvida que é o caminho.
Fala do Prefeito do Município 05. Grifo nosso.

Essas entidades associativas são inclusive oportunidade para afirmar o poderio e incentivar a liderança de prefeitos locais no cenário regional, uma vez que todas as presidências dos Consórcios enumerados possuem prefeitos de pequenos Municípios. Três deles com agentes políticos de Municípios do foco da pesquisa: CIMEIV (Ademir Luiz Maciel – Floresta); CISAMUSEP (Manoel Rodrigo Amado – Ourizona) e PROAMUSEP (Édilen Henrique Xavier-Doutor Camargo).

Isso permitir ratificar que o protagonismo da integração consorciada no âmbito municipal se evidencia na iniciativa das pequenas municipalidades e seus líderes políticos em assumir o compromisso de unificar vontades, necessidades e esforços conjuntos para redesenhar o cenário regional, priorizando sua população, somando suas peculiaridades e minimizando suas limitações.

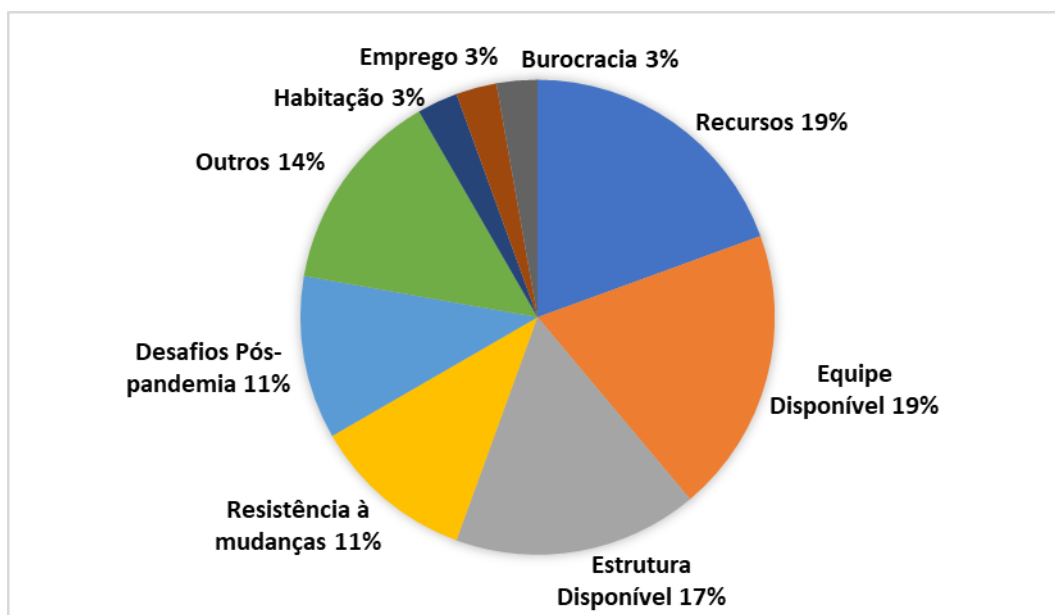
4.8 Quais são os maiores desafios para as políticas públicas em um Município de pequeno porte?

Os prefeitos e gestores de políticas públicas municipais foram indagados sobre quais seriam os principais desafios para as políticas públicas de seus respectivos Municípios, considerando toda a temática relacionada ao porte do Município e tudo evidenciado até então. As respostas geralmente permeavam tudo o que fora já pontuado anteriormente em outras questões como fatores que impactavam as agendas, os agentes envolvidos na consecução das ações governamentais bem como dificuldades já expostas em cada ocasião.

Os entrevistados fixaram em média duas respostas cada, enumerando dois principais eixos de retorno: o primeiro relacionado de fato aos desafios esperados para delimitação de indicadores ao trabalho; o segundo padrão de respostas pertinente a demandas específicas que não contribuem para a delimitação de arquétipos comparáveis, razão pela qual foram excluídas da fase de análise⁶¹.

O perfil de desafios demonstra dois obstáculos de grande robustez à frente dos agentes públicos locais: a) disponibilidade de recursos financeiros e b) equipe qualificada para atender as demandas da coletividade. Com índice de respostas muito similar, o podium de desafios se completa com c) ausência de estrutura física para o desenvolvimento das ações governamentais. O Gráfico 7 retrata as principais informações obtidas:

⁶¹ Determinadas argumentações se restringiram a enunciar problemas públicos específicos, distantes dos desafios, obstáculos e adversidades comunitárias coletivas do Município em questão, a exemplo das seguintes respostas: Abastecimento de água da cidade; Reabertura de determinada Unidade Básica de Saúde ou Hospital; etc. Esse padrão de respostas não deixou de ser recepcionado, mas foi retirado da análise para melhor especificar pontos gerais de convergência dos resultados entre os entrevistados.

Gráfico 7 - Desafios nas políticas públicas para os pequenos Municípios

Fonte: Entrevistas efetuadas com prefeitos e gestores locais, 2021.

Com efeito, a carência de recursos provenientes seja pela falta de receita própria ou ainda de transferência de outros entes federativos, se fixou como principal desafio às municipalidades pequenas examinadas nesta pesquisa. Na delimitação das respostas quase sempre foi elencada como principal fator, geralmente se irradiando para outras adversidades:

A questão dos recursos também, de ser identificado a necessidade. **Eu identifiquei que o Município pequeno por conta de repasses, de recursos, acaba tendo uma limitação muito pequena de profissionais.** A questão de folha de pagamento é reduzida. Então a assistência aqui ainda está aguardando o reconhecimento dela como necessitante de mais profissionais, de um prédio maior, de uma equipe maior.

Fala da Gestora de Assistência Social do Município 04. Grifo nosso.

Primeiro: **Financeiro.** Segundo: **Burocrático, os entraves como eu disse anteriormente.** Por último, **a qualificação profissional não só dos servidores.** Servidores é claro como estamos tratando do âmbito da Administração, mas hoje se vem um empresário para investir no Município, gerando emprego e renda na área de tecnologia por exemplo. Infelizmente nossa comunidade é uma comunidade que não está preparada para contribuir, colaborar com o desenvolvimento e execução daquele projeto do empresário. **Fala do Prefeito do Município 05.** Grifamos.

Deveras, o aspecto financeiro é a principal das questões federativas, inclusive maior que a partilha das atribuições ou as diversas facetas da autonomia das entidades federadas. Perpassa ambos os caminhos, e é essencial, conforme assinala Ramos (2018, p. 14-15), para o

cumprimento dos deveres constitucionais de cada ente. Ainda, no mesmo segmento a autora complementa:

Entretanto, sem recursos não será possível munir as municipalidades de forma a torna-las eficientes e profissionais, capazes de viabilizar uma política de desenvolvimento na localidade que as torne, no longo prazo, independentes dos repasses de receitas dos entes maiores. A eficiência será consequência da garantia de autonomia dos entes e da efetividade do federalismo de cooperação. (RAMOS, 2018, p. 148).

As incongruências da partilha do FPM também foram levantadas, especialmente por um prefeito municipal, que vê a lacuna dos últimos dez anos e o crescimento de sua população local não acompanhar o necessário aumento do repasse das transferências constitucionais:

Sim. Eu estou na tabela 06 do FPM. Então eu recebo aí uma média e quinhentos mil do Governo Federal por mês. **Eu estou recebendo por seis mil habitantes, mas tenho doze.** Então eu preciso do senso urgentemente porque depois eu vou para 08, acima de dez mil cento e poucos eu vou para 08. Já cai mais quinhentos mil na conta mensal.

Eu estou bancando um Município de doze mil com uma receita de Município de seis mil. (...)

Para mim hoje está muito difícil tocar o Município. Eu tenho feito das tripas coração aqui, tenho tirado dinheiro da onde, sabe? Eu comprei um parque industrial vendendo terreno do Município. Senão teria condições.

Fala do prefeito do Município 02. Grifou-se.

Uma decisão relacionada com a política pública censitária do Governo Federal de fato pode impactar uma municipalidade no norte do Paraná de tal forma? Certamente, representando a equidade esperada na partilha de receitas ou a permanência do déficit financeiro local. A própria Presidente do IBGE, Susana Cordeiro Guerra e o Diretor de Pesquisas da respectiva instituição federal, o Sr. Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto, em recente entrevista no mês de julho do corrente ano avaliaram negativamente a ausência do censo como ponto agravante para os repasses do FPM municipal:

Os dados de população do Censo são utilizados para os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e para uma série de outras transferências da União para estados e Municípios, com impacto significativo. Em 2019, do montante total cerca de R\$ 396 bilhões que foram transferidos pela União a estados e Municípios, cerca de R\$ 251 bilhões (65% do total) foram transferências que consideraram dados de população. A última contagem populacional foi realizada no Censo Demográfico de 2010, o que nos coloca distantes 11 anos desta contagem. **A defasagem afeta a qualidade das**

projeções populacionais para as unidades da Federação e das estimativas da população dos Municípios. Essa incerteza favoreceu a promulgação da Lei 165/2019, que congelou os coeficientes do FPM nos valores de 2018 até a realização do Censo, com a expectativa de que ele ocorresse em 2020. (IBGE, 2021). Grifamos.

O IBGE tem se esforçado, desde 2020, para possibilitar a realização do Censo Demográfico diante das adversidades relativas à pandemia. Todavia, a vontade política e a ausência de orçamento para o ano de 2021 representam dois grandes entraves que projetam a esperança da concretização dessa política censitária apenas para o ano de 2022, ampliando o abismo de receitas provenientes do repasse do FPM de algumas municipalidades.

No que tange à estrutura física à disposição, ficou claro ao longo das falas e intervenções de um leque de agentes de diversas pastas e prefeitos, que os recursos municipais mal dão conta de fazer frente às demandas básicas da sociedade, a manutenção dos serviços essenciais e eventualmente alguma emergência.

A valer, a descentralização de demandas e atribuições aos Municípios convive com déficits de estrutura administrativa municipal, que de acordo com Grin, Nascimento, Abrucio e Fernandes (2018, p. 314), condiciona o êxito da política pública em execução às limitações institucionais e financeiras locais para responder os encargos assumidos.

O que ficou mais transparente após as contribuições dos agentes – o que não poderia se presumir com exatidão somente na análise dos bancos de dados – é que os investimentos públicos, destacadamente aqueles relacionados à manutenção e reforma dos edifícios públicos e ampliação da estrutura física existente, dificilmente pode ser efetivada com recursos próprios:

Sim. Com certeza, o financeiro, o custo. **Tendo e vista que o nosso Município, é um Município economicamente pobre, nós não temos receita,** hoje minha maior indústria, a nossa maior empresa de facção, é têxtil e tem o nosso comércio que gera ISSQN e outros tributos e somente. O Restante eu dependo extremamente do Governo Federal e Estadual, dependendo de recurso “carimbado”.

Eu não consigo executar uma obra com recurso próprio, se eu conseguir com recurso próprio, se eu conseguir isso, é fruto de uma administração que eu tenho que fazer um controle legal, para que sobre um dinheirinho do FPM, daquilo que já vem carimbado. Então importantíssimo isso, elevar em consideração critérios financeiros, sempre analisar a maior proposta.

Fala do Prefeito do Município 05. Grifamos.

Isso significa dizer que a iniciativa de obras que visem estruturar os Municípios menores deve, necessariamente, contar com a adesão do governo do Estado ou da União, o que pressupõe

novamente o apoio e alinhamento político da localidade com essas instâncias da Federação, nutrindo o jogo de barganhas federativas.

Destarte, “enquanto o Município permanecer dependente de barganhas políticas, para que transferências constitucionais sejam efetivadas, os direitos sociais de sua responsabilidade não passarão de promessas” (RAMOS, 2018, p. 205-206).

Quanto às dificuldades relacionadas à constituição e manutenção de uma equipe capacitada e capaz de recepcionar as demandas da comunidade local, restou evidenciado na fala e preocupações dos agentes entrevistados que a formação de uma equipe com todos os profissionais necessários para o desenvolvimento dos trabalhos se torna um óbice a ser superado pelas municipalidades.

Perscrutando a vivência dos pequenos Municípios, Tavares (2006, p. 06) certifica que o papel dos servidores públicos de carreira no desenvolvimento das políticas públicas afasta uma “politização exagerada das ações governamentais”, respaldando as ações colocadas em prática com relação aos objetivos perseguidos, se tornando essencial para o sucesso destas. Prosseguindo, o autor revela uma infeliz realidade deste universo municipal:

Pode-se observar que o corpo funcional, formado em sua maioria por servidores de nível auxiliar e médio, quase sempre está voltado para a manutenção dos serviços públicos básicos, como limpeza pública, atendimento em saúde e educação, com pouco investimento em servidores de nível superior, dos quais a maioria existente ainda está voltada apenas à área de saúde ou educação. (TAVARES, 2006, p. 79).

Ainda que os servidores de nível superior estejam de fato voltados às políticas educacionais e de saúde, ainda sim não são suficientes para fazer frente às crescentes demandas de seus Municípios, sequer compensar possíveis emergências ou férias/atestados daqueles temporariamente afastados:

Recursos humanos, profissionais. **Tenho dificuldade em ter uma equipe completa.** Por exemplo: **se eu tiver uma enfermeira saindo aí de férias eu não tenho uma enfermeira para cobrir ela, a equipe tem que se virar.** Se eu tenho uma aposentada que saiu, demora não sei lá quanto tempo para recontratar um novo no lugar.

Fala da Gestora de Saúde do Município 01. Grifo nosso.

A baixa capacidade técnica de fração relevante desses atores da burocracia local acompanhada da latente dificuldade de existirem na folha de pagamento dos Municípios

pequenos, se tornou um efeito não antecipado da descentralização constituinte, consoante enuncia Grin, Nascimento, Abrucio e Fernandes (2018, p. 313), o que se agravou, segundo os autores, com a contínua delegação de atribuições e responsabilidades às Administrações locais.

A questão da equipe também é difícil, porque **tem uma equipe bem reduzida, acaba sobrecarregando todo mundo**, o que dificulta a questão de planejamento, planejar as ações, articular com a intersectoriedade, ações de prevenção, de orientação, essas campanhas mais educativas.

Fala da Gestora de Assistência Social do Município 05. Grifamos.

Um aspecto relevante na implementação de políticas públicas está interligado com os atributos técnicos do corpo funcional das prefeituras. Levando em consideração que esse corpo funcional não detém capacitação adequada e convive com baixa remuneração, em virtude, singularmente, pela reduzida viabilidade econômica dos Municípios pequenos que estão vinculados, além do pouco interesse de bons profissionais em atuarem no interior, é sem sombra de dúvidas, um dos principais desafios para a “realização de projetos voltados ao desenvolvimento local e para a melhoria de qualidade de vida da população, ocasionando projetos inacabados ou sem os objetivos alcançados e o desperdício dos poucos recursos dos Municípios” (TAVARES, 2006, p. 79).

Somados a tais obstáculos, as demais contribuições permitiram traçar um panorama dos desafios que se avizinham dos agentes públicos locais, singularmente aqueles que se empenham em oferecer à população dos pequenos Municípios condições dignas de sobrevivência e os direitos sociais tão sonhados pelo povo na edificação da Constituição Cidadã, desafios estes que só podem ser superados quando se volta o olhar à essas instâncias de poder localizadas nos mais dispersos confins da nação brasileira.

5 COMO SE EXPRESSA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE: CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS OU PAPO DE BOTEÇO?

5.1 Uma fotografia da realidade dos conselhos de políticas públicas no pequeno Município

A constituição federativa de 1988 desenhou um novo perfil de federalismo nacional, além de traçar diretrizes de descentralização e também de expansão e consolidação do ambiente democrático. Como estratégia do constituinte, a regulação de disposições constitucionais ordenando a participação social em determinadas políticas públicas se tornou realidade.

Somado a tal fato, a ampliação do escopo de sua implementação a um leque maior de áreas “acabaram por definir a participação como um traço do Estado no Brasil, atingindo patamares de institucionalização ímpares na história do país e em outras democracias” (GURZA LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016, p. 609).

Essa orientação participativa do Estado brasileiro inevitavelmente gerou um sentimento de expectativa imenso na sociedade, que não objetivava mais respirar os ares da ditadura, nem unicamente apenas desfrutar da democracia representativa como alternativa de colaboração com as ações governamentais. Era preciso algo mais sólido, permanente. Em razão disto, a Carta Magna instituiu, definitivamente, a necessária interação entre Estado e instituições participativas, destacadamente, os conselhos. Esses ambientes de participação caracterizam-se por:

(...) serem canais institucionais de participação da sociedade; temáticos, ou seja, ligados a políticas sociais específicas; terem um caráter semi-representativo, com mandatos sociais não remunerados; são deliberativos, abrangentes e permanentes; e possuem uma composição paritária entre governo e sociedade; além de possuírem, em princípio, autonomia ou semi-autonomia em relação ao governo. (TÓTORA e CHAIA, 2002, p. 70).

Ao longo das décadas seguintes, os conselhos foram sendo pulverizados pelo cenário nacional, em todas as instâncias de governo e também ganhando seu espaço nas pequenas municipalidades. É imperioso destacar que a descentralização federativa de 88 não apenas objetivou aliviar as instâncias centrais dos governos, mas também, conforme preceitua Nogueira (1996, p. 08), cativar a sociedade civil para assumir também o leme das deliberações

que tratavam sobre os problemas públicos e temas de interesse local, destacadamente, por intermédio dos conselhos de políticas públicas.

Os agentes pertencentes à Administração pública que foram entrevistados, em sua maioria, hora ou outra, lembraram dos conselhos de políticas públicas como uma instituição de apoio aos trabalhos desenvolvidos pelas pastas municipais. As falas se evidenciaram precipuamente no âmbito da política municipal de assistência social:

Eu acho primordial, porque a partir do momento que você tem um conselho, um colegiado de pessoas ali, para estar avaliando junto de você, tomando decisões com você... O conselho é deliberativo, mas em contrapartida também ele tem contatos na comunidade. **Então ele traz muitas coisas da realidade que a gente não enxerga: quem está no setor público não está vendo.** Eu acho assim que o trabalho do conselho é primordial para a política pública estar efetiva, sendo fiscalizada, sendo efetivada, tanto na cobrança quanto na prestação de contas é uma função essencial.

Fala da gestora de assistência social do Município 04. Grifamos.

O conselho dá todo o respaldo para nossas ações. Um conselho bem formado hoje ele pode evitar uma aplicação errada de algum recurso e por outro lado ajudar também nas melhorias das aplicações. Os conselhos eu acho que são fundamentais, eu acho até que não são tão reconhecidos como deveriam ser. **Eu acredito até que as pessoas que participam dos conselhos deveriam ser valorizadas,** não sei de que forma, mas deveria ter um estímulo aí para que isso acontecesse, pela importância que elas têm dentro da política social. Hoje sem os conselhos fica tudo muito restrito a ideia de uma pessoa. Então é fundamental a participação dos conselhos e a participação das pessoas nesses conselhos.

Fala do gestor de assistência do Município 01. Grifou-se.

Com efeito, os prefeitos municipais também avaliaram positivamente as contribuições fornecidas pelas deliberações e debates realizados no contexto dos conselhos, ressaltando a sua importância. Em geral, três dos quatro prefeitos questionados revelaram um considerável conhecimento sobre a constituição e existência dos conselhos, dificuldades e magnitude que as deliberações dos conselhos podem atingir no âmbito das políticas públicas desenvolvidas pelos seus respectivos governos, a exemplo da fala abaixo:

Muito importante, essencial e fundamental. No ano de 2019 nós revisamos a atualização do Plano Diretor. Foi fundamental nessa revisão. É claro que fizemos as audiências públicas, **mas os conselhos auxiliarem a tomar as decisões.** Não só dando exemplo do Plano Diretor. Mas os Conselhos, por exemplo o Conselho Municipal de Saúde, auxilia, o gestor, o prefeito a fiscalizar os atos e gestão na área da saúde, ele contribui para a secretaria municipal. O Conselho Municipal de meio ambiente tem um papel muito importante e relevante. **Então o Conselho hoje, de uma forma até não**

correta, como um braço direito, como um braço da administração pública de forma indireta.

Fala do prefeito do Município 05. Grifamos.

Se constituindo como canais de participação da sociedade, os conselhos gestores de políticas públicas despontam estruturados de forma setorializada, seja na União, Estados ou Municípios, se conectando a uma política social respectiva. “É também por meio destes novos redutos “democráticos” que as atribuições de responsabilidade do Estado passam a ser compartilhadas com a sociedade” (BORGES, TONELLA e FARIA, 2017, p. 32-33).

Examinar esses espaços de participação é fundamental para se verificar como têm se processado esse relacionamento entre Estado e sociedade através da performance conselheira. Os conselhos não deixam de estar inseridos no processo de expansão do terreno público a outras divisas, englobando a sociedade civil. Esse processo, segundo Teixeira (2000):

(...) se insere num movimento maior de constituição de uma esfera pública que poderia ser melhor caracterizada como esfera pública ampliada, uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical. Estamos entendendo esfera pública como espaço de interação entre Estado e sociedade inserido nas instituições estatais. (TEIXEIRA, 2000, p. 103).

Neste escopo, o trabalho se propôs a conhecer a ótica dos agentes políticos do poder executivo e dos gestores públicos ligados ao comando das pastas municipais que são responsáveis pelas políticas sociais de educação, saúde, assistência social, cultura e esporte, no que tange ao processo participativo nestas políticas. Também se preocupou em localizar membros dos conselhos gestores das respectivas políticas, a fim de coletar informações sobre a dinâmica atual desse seguimento participativo.

Com efeito, é possível sinalizar, preliminarmente, que naturalmente os conselhos de políticas públicas são domínios onde a participação social pode ser aferida em qualquer comunidade, seja ela uma grande metrópole ou um Município pequeno, no norte do Paraná. Desta feita, Tonella (2003) argumenta:

Os conselhos aparecem então como fóruns capazes de canalizar as reivindicações populares. Mas cumpre avaliar em que medida o funcionamento dos conselhos e a prática associativa dos conselheiros externam a preocupação com o efetivo envolvimento da população não organizada, bem como com a transparência das ações implementadas. (TONELLA, 2003, p. 106).

Em virtude disso, para explorar um campo mais empírico que não voltasse seus olhos apenas à visão dos agentes públicos, as entrevistas também foram empreendidas com os conselheiros das políticas públicas elegidas para a análise, como forma de observar suas experiências nos processos de participação social.

Os conselhos que se projetavam inicialmente abordar seriam o conselho municipal de saúde, o conselho de educação, o conselho de assistência social, o conselho de esportes e o conselho de políticas culturais, todas instâncias de participação relacionadas às políticas sociais e gestores de políticas públicas selecionados para o desenvolvimento do eixo de políticas públicas. Ocorre que no decorrer da pesquisa, foram identificados que não existem, na estrutura dos seis Municípios analisados, nenhum conselho de políticas culturais e de esportes, o que inviabilizou o desenvolvimento da aplicação do roteiro de perguntas às instâncias de participação destas duas políticas públicas, posto que inexistentes.

Os agentes entrevistados, em todas as suas expressões e segmentos, também relataram, além da ausência dos conselhos de esporte e cultura, a inexistência de conselhos de políticas públicas de indústria e comércio, meio ambiente, juventude, agricultura, turismo, mulher e de segurança pública.

Mas por que não existem esses conselhos? Muito embora já existam movimentos do Poder Público local para criação destes respectivos conselhos hoje inexistentes, como o da cultura⁶², façamos algumas reflexões para compreender melhor a ausência de tais espaços de participação. Voltemos novamente à temática da própria existência de outros conselhos de políticas públicas.

Os Municípios, assim como os demais entes federados, decidem pela criação dos conselhos não somente pela vigência de leis ou determinações de outras instâncias, mas também por iniciativa própria e segundo conjunturas que lhes são particulares. Essa ponderação significa, consoante explica Dombrowski (2008, p. 01), que tantos os grandes quanto os pequenos Municípios já incorporaram a concepção de conselhos em seu repertório de

⁶² **Fala do gestor de educação do Município 04.** Grifamos.

Com certeza, agora nós estamos atualizando o conselho municipal de educação e agora vamos na criação do conselho municipal de cultura. É preciso fazer o projeto de lei, é preciso a criação de um fundo, **é preciso estar dialogando com os vários setores da sociedade, que são as pessoas que podem estar representando: artesões, produtores musicais produtores de teatro, artistas, então todas essas classes têm que estar dialogando.**

O conselho Municipal de Educação tem um lado ali que a gente conseguiu resgatar e está andando e **agora nossa preocupação é criar o conselho municipal de cultura.**

estratégias políticas e administrativas, inobstante os motivos que ensejam cada circunstância de criação.

Bem é verdade que a criação dos conselhos se insere como uma condição elementar no cenário da descentralização federativa brasileira, pois consiste em uma condição básica para que os Municípios recepcionem os recursos financeiros provenientes do governo estadual e federal. Cassia, Barbosa e Silva (2005, p. 10) asseveram que essa narrativa explica o advento de incontáveis conselhos de políticas públicas, com destaque para aqueles cuja legislação suplementar já avançou nos processos de regulamentação, como os conselhos de saúde, educação, assistência social e dos direitos da criança e do adolescente.

Isso sinaliza que a existência de algum conselho pode estar vinculada apenas à necessária formalidade exigida para recebimento de recursos financeiros da União ou Estado no contexto da descentralização, o que pode ser uma variável para a vitalidade de alguns e uma explicação plausível sobre o porquê outros apenas ficam no campo do imaginário, sem existir de fato.

Ao entrevistar uma gestora de educação sobre a existência de conselhos de políticas públicas em sua pasta (educação e cultura) uma simples frase pode passar despercebida, mas apresenta um aspecto fundamental para compreensão do que seja esse processo de criação dos conselhos: “Aqui neste Município todas as políticas públicas praticamente que são exigências do governo federal, todas têm”. (Fala da Gestora de Educação do Município 02, p. 3, 2021).

Com efeito, a respectiva pasta municipal possui conselho municipal de educação, do FUNDEB, da merenda escolar e do transporte escolar, todos exigidos de alguma forma dentro do processo de descentralização da política de educação. Todavia, o conselho de políticas culturais não foi criado, nem tampouco discutido seu advento na comunidade.

Um dos motivos é simples: não se exige, ainda, a criação por parte de outra instância federativa ou órgão de controle. Os demais ainda existentes, condicionam sua vitalidade aos programas e exigências do governo federal. Estão sobrevivendo com o auxílio de “aparelhos”. Tal mandamento obrigatório de existência do conselho, interligado à execução de programas de descentralização de recursos e responsabilidades, desenha um horizonte onde a própria participação social pode ser colocada em xeque:

Em síntese, a obrigatoriedade de constituição desses conselhos pode significar, em muitas localidades, a mera reprodução formal das regras dos programas, ameaçando os fundamentos principais da participação, quais

sejam: credibilidade, confiança, transparência, accountability, etc. (BORGES, TONELLA e FARIA, 2017, p. 34).

Representa um risco à participação social ficar adstrita somente ao ciclo deste matrimônio da descentralização de recursos da União e Estados e da necessária prestação de contas de deliberações dos conselhos aos respectivos órgãos que dispõem destes fundos. Tal questão pode conduzir a existência de espaços institucionalizados de participação como os conselhos apenas às exigências formais burocráticas, mitigando o ciclo participativo.

Um movimento similar tem ocorrido no seio das pastas municipais de educação nos Municípios analisados. Todos os gestores assinalaram a existência dos conselhos de transporte escolar, merenda escolar e de gestão do FUNDEB, complementando o tradicional conselho municipal de educação, que em uma análise superficial, seria o conselho que centralizaria a maioria das deliberações participativas na respectiva pasta municipal.

Tal fato não se comprovou em nenhum Município onde houve a interação com gestores e com o canal de participação em questão. Em todas as municipalidades o conselho municipal de educação apresentou baixo índice de reuniões, quando não estava desativado há muitos anos⁶³. Nos Municípios em que se encontra ativo de fato, as reuniões não ocorreram praticamente em tempos de pandemia:

O ano passado não foi realizado nenhuma do Conselho de Educação. Do FUNDEB foi feita uma presencial no final do ano passado e uma via meet esse ano. Tudo que ela vem fazendo agora (a Secretária) é de acordo com todas as orientações que vem desde o Governo e desde o Núcleo. A não ser assim: “Vamos fazer isso, vamos fazer aquilo”, aí ela pergunta, mas é só mais a equipe pedagógica da escola, os gestores e a equipe pedagógica.”

Fala da presidente (gov.) do conselho de educação do Município 05.
Grifamos.

Nos locais onde possui alguma deliberação recente, os próprios gestores reconheceram que a atuação do conselho municipal de educação restou prejudicada pelo advento da pandemia, que não apenas alterou profundamente o contexto escolar como também evidenciou a grande lacuna de participação existente em sede desses conselhos:

⁶³ **Fala do gestor de educação do Município 04.** Grifamos.

Bom o conselho municipal de educação deste Município ficou desativado desde 2013. **De 2013 a 2020 ele não funcionou.** Quando a gente assumiu a secretaria em janeiro, foi ativado. Aí hoje nós estamos trabalhando algumas questões referentes à qualidade de ensino.

Os conselhos já foram mais atuantes. Não sei se foi pela pandemia, um ano todo as reuniões praticamente não aconteceram. Mas é uma boa participação, faz a diferença sim. Tem que haver, tem que existir. Mas poderia ser melhor. ***Qual etapa da política pública de educação você acredita que o conselho participe mais?***

Ultimamente eu não estou vendo atuar em nenhuma. É bem isso mesmo. Na verdade, o que está mais atuante agora é o conselho da merenda. Por ter que decidir de que forma nós íamos distribuir esses alimentos, quem ia ser contemplado, quais alimentos, é o conselho que mais está atuante.

Fala da gestora de educação do Município 02.

Não podemos também colocar tudo na conta da pandemia. Há tempos a atividade no âmbito dos conselhos municipais de educação tem se mostrado um tanto quanto protocolar, principalmente para fins de prestação de contas, sobretudo anual⁶⁴.

Com efeito, o que restou constatado na fala dos gestores de educação entrevistados, é que no cenário da política municipal de educação, o conselho municipal gestor dessa política não possui protagonismo quando se trata de instituição participativa, ficando um tanto quanto ofuscado perante a atividades de outros conselhos setoriais vinculados a essa política, como transporte escolar, FUNDEB e destacadamente o conselho da merenda escolar:

Eles participam sim. Mas geralmente quando é convocado pela escola. Por exemplo: conselho escolar, a escola convoca eles vêm. Mas voluntariamente é difícil eles virem. Mas se são chamados na escola eles participam. Você chama do transporte escolar eles participam. Da merenda (é mais antigo) eles procuram visitar a escola para acompanhar. **Visitam as escolas, olha as dispensas, onde guarda. É um que participa mais, até mais que o conselho escolar.**

Conselho escolar é mais para documentação, para criar alguma coisa. O da merenda não. Ele tem que estar lá porque todo dia está servindo aquela merenda ali. Tem que acompanhar.

Fala da gestora de educação do Município 03.

O relato unanime dos gestores indicou que o conselho municipal de merenda escolar tem adquirido o protagonismo no âmbito da política educacional dos pequenos Municípios analisados, em virtude da intensa demanda das deliberações relacionadas à entrega de kits de alimentação às famílias de estudantes em tempos de isolamento social. O conselho tem atuado

⁶⁴ **Fala da presidente (gov.) do conselho de educação do Município 05.** Grifamos.

O Conselho pra falar a verdade, praticamente quando é só para renovar, ou para alguma outra coisa. Para poucas coisas. Não é chamado toda hora não.

Assim, porque os conselhos eles sempre são chamados e passado tudo, mas é passado tudo num período longo. Olha vai ser assim, assim, assim... **Então de certa forma está informando, só que não é mensal, não é quinzenal, não é de trimestre, é tipo anual.**

de perto com seus representantes fiscalizando as entregas e alimentos distribuídos e têm deliberado, inclusive, sobre a composição e forma de distribuição desses itens à comunidade.

Outro fator da limitada atuação do conselho municipal de educação foi a ausência de cobranças do governo federal, o que vai justamente ao encontro do que se tem argumentado sobre demais políticas setorializadas sem indução ou incentivos de existências e deliberações de outras instâncias:

Na educação eu nunca fui cobrada de instâncias superiores para essa situação. Nunca fui mesmo. A gente deveria fazer mais as reuniões. Se é mensal, fazer mensal. O que é bimestral fazer bimestral. Talvez eu enquanto secretária eu devesse ser mais rígida nisso, fazer as reuniões, nem que a gente unificasse.

Fala da gestora de educação do Município 05.

Diferentemente de outros conselhos de políticas públicas a exemplo da saúde, não é atribuição do conselho municipal de educação decidir sobre aspectos orçamentários e aprovação do orçamento público anual, se limitando à discussão de diretrizes educacionais (TÓTORA e CHAIA, 2002, p. 71).

Os demais conselhos da pasta da educação realizam suas reuniões mediante convocação da gestão da secretaria, dispensando a regularidade das reuniões mensais. Apenas decidem algo se o órgão gestor efetua a convocação. Inexiste rotina de reuniões. Sobre a periodicidade das reuniões, Dombrowski (2008) esclarece o seguinte:

Apenas reuniões periódicas e constantes não garantem que um conselho adquira autonomia, mas, sem dúvida, **isso não pode acontecer quando um conselho se reúne “de vez em quando” ou com frequência indeterminada.** A periodicidade das reuniões é importante, também, porque na grande maioria dos conselhos o mandato dos conselheiros é de apenas dois anos, o que implica pouco tempo para eles poderem inteirar-se da dinâmica das reuniões, dos processos de construção da agenda, das disputas abertas e veladas no interior do conselho etc., o que torna cada reunião um momento privilegiado de aprendizado. (DOMBROWSKI, 2008, p. 279). Grifamos.

Se somente a realização de reuniões periódicas e constantes não garante um engajamento e autonomia ao conselho em questão, quiçá se este realiza apenas quando convocado pelos gestores de secretarias municipais. Os gestores também relataram dificuldades em engajar e localizar membros para participarem desses espaços, o que agrava, com severidade, o agendamento de uma reunião e a possibilidade de deliberações que reflitam em assuntos comunitários.

“Outra reunião? Para quer que eu vou de novo? Eu não estou recebendo para isso! O problema é de vocês, vocês que resolvam!” Esse ano foi difícil também para compor esses membros, porque a gente não tem o contato direto com os pais, com os alunos. Mas eu acho que em um outro momento quem for participar do conselho ele tem que ser convencido da importância da presença dele ali.

Fala da gestora de educação do Município 01. Grifamos.

Certamente, a participação social experimentada nos conselhos exige um dispêndio de diversos recursos aos indivíduos que se propõem a vivenciar essa experiência:

É claro que, muitas vezes, as pessoas não se interessam e não participam mesmo quando convidadas. Participar de reuniões públicas representa um custo para os indivíduos, um investimento de tempo que só será realizado se eles tiverem uma expectativa verossímil de retorno: não necessariamente de um retorno imediato em dinheiro, mas de uma compensação no próprio reforço dos laços sociais, na ampliação da capacidade de contar com a ajuda, com as ideias e a colaboração dos outros. (ABRAMOVAY, 2001, p. 125).

Outro quesito importante é que os próprios conselhos não possuem uma sede, uma estrutura disponível que possa abrigar seus membros para efetuarem seus encontros e reuniões necessários para a efetivação de seus trabalhos. Nem tampouco secretários executivos que sejam dedicados pelo menos em parte aos aspectos documentais de seus despachos. Essa circunstância é retratada pela seguinte fala:

Nossos conselhos não tem sede. “Onde que é o conselho municipal de educação?” Você não vai encontrar, eles se reúnem. E nessas reuniões são levadas as pautas, as considerações, os fatos. Eu acredito que a comunidade escolar sabe disto, sabe da existência dele... Talvez é lógico né, se tivesse uma estrutura maior poderia estar mais atento a esses olhares da comunidade. Mas por ser uma cidade pequena mesmo (questão de estrutura) tem esse fator.

Fala do gestor de Educação do Município 04. Grifo nosso.

De todos os Municípios, apenas um possuía sede própria com sala disponível para o conselho municipal de saúde⁶⁵. A realidade é bem dura: uma salinha, um computador, uma

⁶⁵ **Fala do presidente (gov.) do conselho de saúde do Município 04.**

Olha, tendo em vista os outros conselhos aqui da comunidade, do Município, o conselho de saúde como eu já te disse no começo da conversa ele é o mais antigo de todos, ele é ativo desde 91. Ele tem uma estrutura boa, nós temos uma sala própria, nós temos equipamento (computador, uma impressora). Então assim, o trabalho do conselho é bem estruturado, nós temos uma estrutura boa para fazer isso e em certos assuntos, dado a relevância do setor que a gente pauta ali ele atua bem, muito bem.

impressora, dois armários e três cadeiras à instituição de participação de maior destaque no Município. E isso se trata de um luxo quando se fala em conselhos de políticas públicas nas pequenas municipalidades, visto que a maioria esmagadora sequer possui um lugar para chamar de seu.

Um conselheiro retrata essa vivência de falta de estrutura e projeta um desejo futuro:

Um dos desafios hoje tanto a SESA quanto o Ministério de Saúde exigem que cada conselho tenha um secretário executivo para atender as necessidades dele. Cidade pequena não comporta isso. **Porque o gestor não vai pegar um funcionário de carreira e vai por exclusivamente para atender o conselho.** E eu levei um azar. Eu consegui, tinha um rapaz que tinha sido meio encostado na prefeitura e eu conversei com o prefeito: “dá ele pra mim, para ele ser o secretário executivo do conselho. Eu cuido dele, eu vou recuperar ele”.

Com trinta dias, no dia da reunião que ele ia participar na véspera da reunião ele morreu. Perdi, meu secretário! (risos) Quando eu arrumei um, eu perdi. Estamos até hoje sem.

Eu tenho uma temática que eu defendo muito, eu brigo por isso. **Cidade pequena não tem que ter uma sede exclusiva do conselho “x”, mas uma casa de conselhos.** Uma casa de conselhos aonde todos os conselhos da cidade vão estar ali. Vai usar aquele espaço para isso. Aí sim, uma secretária executiva para atender todos os conselhos. Como o conselho de saúde é o que mais tem demanda em qualquer lugar, exclusivamente do conselho de saúde, mas ela vai atender a todos os conselhos. Seria por aí o caminho para trazer uma solução para a cidade pequena.

Fala do presidente (não gov.) do conselho de saúde do Município 05.
Grifou-se

Como bem pontua Sgorlon e Tavares (2017, p. 04-05) por constituírem campo de representação da sociedade civil, os conselhos gestores devem desfrutar de condições elementares para cumprimento de seus ofícios, sendo missão destes também requerer que sejam observadas pela Administração Pública local tais premissas para que suas competências possam ser exercidas, possibilitando o exercício e um desempenho mais proveitoso de suas atribuições.

Em que pese os inúmeros contratemplos, obstáculos e desafios que cercam e mitigam muitas vezes a participação social, os conselhos locais têm contribuído para o circuito das políticas públicas com sua força de vontade e perseverança exemplares.

os conselheiros podem ser mal informados, pouco representativos, indicados pelos que controlam a vida social da organização ou localidade em questão, mal preparados para o exercício de suas funções ou, o que parece tão frequente, uma mistura de cada um destes elementos. **Mas o simples fato de existirem conselhos abre o caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos.** (ABRAMOVAY, 2001, p. 121). Grifamos.

As tradicionais reuniões que ocorriam em tempo de tomar um cafezinho, hoje discutem a saúde pública com mais entusiasmo, com maior profundidade, e contam também com o engajamento dos gestores públicos.

Antigamente as reuniões do conselho duravam no máximo quinze minutos para você discutir a saúde. Para você discutir temas, para você discutir números. **Hoje a nossa reunião é uma hora e meia, uma hora e quarenta.** Porque a gente incentiva o pessoal a falar. “Gente eu preciso de opiniões, o que vocês acham disso? Vocês entenderam? Estão com dúvidas, nos procurem”.

Todos do conselho têm o número do meu celular, todos. O conselho tem que ser dinâmico, tem que ser participativo, é ali que a gente vai ouvir as críticas, os elogios, as sugestões, os parabéns, tudo ali. Porque a gente tem que passar pelo conselho.

Eu falo que o conselho ainda tem que ser mais participativo. E vai ser.

Fala do gestor de saúde do Município 04. Grifou-se.

Os conselhos de saúde e assistência social têm combatido o bom combate, utilizando seus membros para manter acesa a chama da participação nas pequenas localidades e contribuindo para a promoção da democracia participativa no contexto das pequenas municipalidades.

Nós estamos participando da elaboração do PPA, da pactuação do PMS... Então todas as jornadas da política elas tem que cair dentro do conselho. Muitas vezes as pessoas dizem assim: “Ah, esses caras não estão com nada”. Mas se eles não levarem todos esses programas perante o conselho eles não conseguem nada. Porque se não tiver um documento deliberativo que o conselho aprovou aquilo, ele não vai para lugar nenhum.

A gente participa em todas as áreas da política pública de saúde.

Fala do presidente (não gov.) do conselho de saúde do Município 05.

E por falar em deliberações sobre o orçamento público do pequeno Município, os conselhos de saúde, principalmente, tem se dedicado a conhecer esses instrumentos de gestão orçamentários⁶⁶ para performar melhor em suas atribuições de fiscalização e deliberação sobre os recursos públicos.

⁶⁶ **Fala do presidente (gov.) do conselho de saúde do Município 04.** Grifamos.

E nós, como conselheiros, também ainda mais como conselho de saúde, **nós temos que ter noção dos instrumentos de gestão que a Administração conta: LOA, PPA, a LDO.** Então assim: no momento de construir aquilo, não é só por exemplo: “a eu quero construir uma UBS no meu bairro.” Opa, mas vamos ver lá: quantos habitantes uma UBS atende. Nós temos um Município com cerca de três mil e quinhentos habitantes, três mil e duzentos, uma estimativa. Então assim, não basta eu querer uma UBS no meu bairro. E trazer isso, e ficar reivindicando isso. **Eu tenho que entender como que funciona o sistema de saúde, em que tempo que são planejados os sistemas de gestão e adotar isso como luta mesmo, como causa.**

A pesquisa de Sgorlon e Tavares (2017, p. 09) ao analisar a participação dos conselheiros municipais de saúde de São Pedro do Ivaí-PR na elaboração do orçamento público desta política identificou que os conselheiros não participaram desse processo, revelando uma deficiência no quesito participativo. Tal questão não se observou felizmente no caso do contexto da saúde pública dos Municípios estudados, uma vez que os conselheiros de saúde entrevistados afirmaram acompanhar esses processos orçamentários.

Complementando esse horizonte de atuações, os conselheiros atestaram participar ativamente da discussão dos programas municipais de saúde e a respeito da ampliação de serviços clínicos e aquisição de equipamentos e material permanente à Administração local, a exemplo da seguinte fala:

Nós decidimos a respeito de ampliar consultas especializadas, compra de ambulância, de transporte, equipamentos, medicamentos... Tudo que envolve saúde o conselho tem que decidir. Decidir de que maneira? Com resolução. Há uma grande confusão que o conselho é um órgão fiscalizador. O conselho não fiscaliza nada. O conselho é um órgão deliberativo, que delibera em cima de saúde pública e passa resolução em favor daquilo.

Eu não posso ir lá no prefeito e “ah você tem que fazer isso”. Eu não sou fiscal. Fiscal é o vereador. Eles ganham para fiscalizar.

Fala do presidente (não gov.) do conselho de saúde do Município 05.

Tais relatos solidificam o alcance político significativo das decisões dos conselhos de saúde apresentadas por Tótora e Chaia (2002, p. 71), que assevera que cabe a esta instância a partilha do orçamento público e sua aprovação.

No caso da assistência social, os gestores e conselheiros não salientaram conflitos significativos nas decisões quando se tratam das deliberações que ocorrem dentro dos conselhos⁶⁷, mas a exemplo dos conselhos de saúde, mantém com regularidade suas reuniões mensais, que geralmente ocorrem no CRAS - Centro de Referência em Assistência Social de cada secretaria, comumente agendadas todas em horários intercalados e seguidos, para aproveitar as representações da sociedade civil que se revezam nos diversos conselhos existentes – conselho municipal de assistência social, conselho dos direitos da criança e adolescente, conselho dos direitos do idoso e conselho dos direitos da pessoa com deficiência.

⁶⁷ **Fala da gestora de assistência social do Município 05.** Grifamos.

Não. Até porque depois eu preciso prestar contas. Mas aqui é bem tranquilo o conselho, a gente sempre foi parceiro, e graças a Deus até hoje nunca houve um impedimento. **Mas se isso acontecesse ou vier a acontecer eu com certeza vou respeitar e não vou passar por cima de conselho.**

Com efeito, a linha de raciocínio defendida aqui trata-se de ratificar o conselho não apenas como um ambiente de participação genuíno e necessário na democracia brasileira, mas também espaço onde a sociedade civil pode, concretamente, contribuir para o aperfeiçoamento da política pública setorizada no respectivo canal de participação, oportunizando maior controle social, destinação de recursos orçamentários para sua execução e ampliando o debate de quais temas relacionados à agenda da respectiva pasta irão ser transformados em ações governamentais, aliado ao acompanhamento de seu planejamento e implementação na sociedade local.

O amadurecimento dessa participação decisivamente contribui para a conquista de resultados à população, como bem observa um conselheiro de saúde entrevistado:

Com certeza, isso é essencial. Se você for olhar a história da saúde desde lá de 1914 quando começou as primeiras conferências, o Governo empurrava de goela a baixo. É isso aqui que nós vamos te oferecer. **Quando começa a participação social e abre essa porta para as pessoas terem participação, começa a fortalecer a saúde pública.** Começa a se cobrar mais. **Muitas coisas que se foram discutidas em conferência nacional, conferência estadual, hoje é benefício para os usuários.** Porque: a minha cabeça pensa de um jeito a sua já é de outra. E se você pegar a população que necessita do serviço público de saúde, cada um pensa de um jeito. Então tem que trazer eles para essa discussão, isso é essencial. E o usuário desse sistema discute seus direitos e participa ativamente do controle social da saúde.
Fala do Presidente (não gov.) do Conselho de Saúde do Município 05.
Grifamos.

Aferindo a efetividade da participação popular nos conselhos de assistência social no cenário brasileiro, Almeida, Carlos e Silva (2016) assim colaboram para o discernimento das instituições participativas:

As instituições participativas (IPs) aprofundariam a democracia ao fazer da tomada de decisão um processo mais público e inclusivo, aumentando sua legitimidade. **Elas também teriam poder para impactar positivamente os resultados das políticas públicas ao aproximar a tomada de decisões daqueles que são por elas afetados.** (ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016, p. 250). Grifamos.

As entrevistas realizadas permitiram conhecer agentes da sociedade que se encontram há décadas no exercício da participação, que dialogam em diversas políticas e seguimentos e constituem um núcleo participativo na localidade, um foco de resistência, perante as grandes

dificuldades estruturais que podem exercer influência na vivência democrática do pequeno Município.

Em que pese tais assertivas, como já demonstrado, a política pública de esporte dos Municípios analisados recebe pesados subsídios dos governos locais em detrimento da política cultural, inclusive se destaca como política pública que está sempre no radar dos agentes responsáveis pela formatação da agenda de ações governamentais, mesmo não possuindo conselho de políticas públicas existente.

Afinal, como a sociedade destas municipalidades interage com o governo local para aferir ganhos de elevada relevância no orçamento público municipal? Quais são outros possíveis canais de comunicação que podem ser evidenciados voltando os holofotes para o contexto das falas dos agentes locais? Veremos ademais.

5.2 Todo mundo conhece todo mundo, inclusive o prefeito: a participação social em Municípios pequenos

Dar um palpite a um gestor público pode aparentar uma oportunidade de escuta, de que, genuinamente, a ideia de um cidadão possa ser inserida na coletânea de temas que mereçam a atenção do poder público municipal, se tornando uma ação governamental que de fato contribua para melhorar a realidade local.

Então tem sempre que estar no meio da população. Chega final de semana, (não agora também por causa do COVID) **tem uns botecos lá para baixo, você desse tomar uma cerveja, você leva uma cuspada de pinga dentro da orelha que vou te falar!** Mas eles gosta!

Então lá tem prefeito, lá tem vereador, lá tem vice, você tem que ouvir. “Olha o que esse cara está falando tem que analisar isso aí, porque isso aí tem futuro”. **Fala do Prefeito do Município 04.** Grifamos.

Em que pese tal questão ser possível, existe um complexo trajeto para que essa ideia, esse “pitaco” do habitante do pequeno Município, possa de fato ser enxertado nas discussões governamentais. Nesse horizonte, a pesquisa também se debruçou sobre a dinâmica da participação social e suas expressões no contexto das municipalidades elencadas para desenvolvimento dos trabalhos.

Confesso que conhecer melhor a participação social em Municípios menores não era algo tão atrativo inicialmente. Todos os holofotes e esforços estavam concentrados demais em

questionamentos relacionados à área de políticas públicas que de fato não poderia vislumbrar a proporção que essa temática poderia expressar. Reconheço que assim como muitos, associei nas fases preliminares da pesquisa, a participação social com conselhos gestores de políticas públicas.

E os resultados da pesquisa não se enganaram no que se refere também a Municípios pequenos. Essas administrações de pequeno porte incorporam em sua estrutura de apoio e relacionamento de determinadas políticas as deliberações e ações desenhadas no âmbito de atuação destas respectivas instituições participativas. Mas afinal, o conselho de políticas públicas seria a única forma de participação social que importa na conjuntura destas municipalidades? A pesquisa tratou de desvendar tal questão.

“Eu acredito que Município pequeno é mais participativo do que Município grande. Eu penso, acredito que é diferente. O “corre-corre” do dia-a-dia na cidade pequena ele é diferente⁶⁸”. Essa dimensão de um Município pequeno tem algo a contribuir para a participação social de fato? Vejamos.

A participação social embora esteja consagrada na Constituição Federal como um alicerce não apenas da democracia, mas precipuamente do Estado brasileiro e, além disso, estivesse no centro dos debates dos constituintes da década de oitenta, sua gênese se dá, genuinamente, no Município, pois "é de fato a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública" (MARTINS, 1986, p. 16).

A extensa tradição autoritária brasileira apresenta uma arquitetura societária que demonstra diversas dificuldades no exercício da participação social nas decisões públicas. Conforme argumenta Tótor e Chaia (2002, p. 60), diante desse contexto histórico-político tupiniquim, não se pode negar que tudo conspira para a concepção de cidadãos apáticos e passivos diante do monopólio colossal de ações políticas concentradas nas elites minoritárias, seja na gloriosa Brasília ou no interior do Paraná, nas elites locais:

O que prevalece na mentalidade da maioria do povo brasileiro é a idéia de que o Estado resolve todos os problemas, atendendo os necessitados.

Diante dessa concepção, como implementar eficazmente a descentralização, que necessariamente envolve participação popular? Na história política brasileira, o povo sempre foi considerado incapaz, imaturo e desinteressado dos assuntos públicos. **A partir dessas considerações, fica difícil imaginar**

⁶⁸ Fala da gestora de educação do Município 03 quando questionada sobre a participação social no Município pequeno.

uma alteração nessa mentalidade anti-participacionista num curto espaço de tempo. Participação envolve educação política, aprendizado na vida cotidiana, onde sejam conhecidos e respeitados os direitos e os deveres da cidadania. (TÓTORA e CHAIA, 2002, p. 84). Grifou-se.

Os gestores, quando indagados, fizeram questão de pontuar esse mesmo retrato da sociedade municipal⁶⁹, uma vez que a comunidade local pouco atua em reuniões, audiências públicas e fóruns de discussão quando raramente ocorrem:

O problema da forma de participação é a participação. Que por muitas vezes você espera bastante gente e não vai quase ninguém. **Então as pessoas não estão preparadas para isso ainda sabe.** Na verdade, se você fala assim: se você vai fazer uma reunião que vai ter alguma coisa o cara vai. Ou para comer, ou para brinde, alguma coisa ele vai. **Mas se for uma reunião normal, não vai entendeu? Não quer nem saber.**

Então fica difícil. Acaba que tomando as decisões a classe política mesmo. (...)

Então você vai lá na associação de bairros você monta toda uma estrutura lá, você convida, você manda convite, você passa o carro de som, chega na hora, não dá ninguém. Então não tem como a gente seguir. Você perde um tempo muito grande para escutar um ou dois, não adianta. A sociedade tem que participar e na maioria das vezes não participa, só reclama. **Fala do prefeito do Município 02.** Grifamos.

A pesquisa de Tavares (2006, p. 11) arrematou que a população em geral dos Municípios pequenos não está suficientemente organizada para se relacionar aos mecanismos de participação exigentes, restando a participação, na visão do autor, quase uma utopia.

Esse enunciado se agrava com as dificuldades que o processo participativo no contexto das políticas públicas está interligado, em parte pelo passado autoritário e antidemocrático já referenciados, mas também, pelas posturas de caráter “autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, de forma que isso dificultou a co-responsabilização da sociedade no trato da coisa pública, mantendo-a distante do processo de gestão das políticas sociais públicas” (ANHUCCI, e SUGUIHIRO, 2017, p. 02).

Ainda que todo esse ambiente de fato impacte de forma negativa desencorajando o processo participativo da sociedade nas decisões públicas, é inegável que a participação social num Município pequeno não seja uma utopia. Ao contrário: é a hipótese que a comunidade

⁶⁹**Fala do gestor de assistência social do Município 01.** Grifo nosso.

Os conselhos sempre são muitos ativos nessa parte, mas a população de uma forma geral não tem muito essa participação. **As pessoas acabam se envolvendo, mas na hora mesmo da discussão, na hora de tomar as decisões, mesmo sendo convidadas são poucas que acabam participando.** O envolvimento direito ainda é muito pequeno, apesar de ser muito necessário.

local possui de influenciar decisivamente as ações do governo municipal. Buscando conhecer os canais em que se expressam a participação social na atmosfera local, foi oportunizado aos entrevistados que ofertassem suas contribuições para a delimitação de possíveis canais de participação entre sociedade e governo municipal.

As respostas ilustraram formas de participação associativas e institucionais de caráter coletivo, contudo, também enumeraram formas de interação que oportunizam participações menos plurais, até individuais entre determinadas pessoas e os agentes governamentais à frente das pastas de políticas específicas ou ainda com os próprios agentes protagonistas do ambiente político da comunidade local.

As respostas obtidas foram unificadas e segmentadas nos termos do Quadro 7, apresentando um panorama do universo participativo dos Municípios de pequeno porte:

Quadro 7 - Canais de participação social nos pequenos Municípios



Fonte: Entrevistas efetuadas com prefeitos e gestores, 2021.

Todos os indivíduos entrevistados enumeraram canais de participação onde é possível a população local contribuir para as discussões relativas às diversas políticas públicas fornecidas à comunidade que estão inseridas. Os prefeitos, a exemplo do prefeito do Município 05, foram mais bem sucedidos em enumerar uma quantidade maior de instrumentos de participação do que seus próprios gestores subordinados:

Eu sempre prezo pelo consenso pelo diálogo, pela autonomia popular, eu gosto de ouvir as pessoas. E **o gabinete apresenta a oportunidade de você conversar com a sociedade civil organizada, com a comunidade religiosa, associações comerciais**, principalmente neste momento em que nós estamos atravessando agora, o período da Pandemia. Eu acho que o diálogo é o caminho, entendeu?!

É claro que precisamos sim, enquanto gestor, tomar decisões às vezes até impopulares colocando nosso legado político em descrédito, mas isso tudo é importante. Porque, **nada melhor do que construir tudo isso junto, com a sua equipe de gestão, com a sociedade civil organizada.**

(...)

Sim, existe! **A sociedade civil organizada, as associações, a associação comercial, o conselho de segurança, a comunidade e grupo religiosos e evangélicos, profissionais autônomos, é preciso ouvi-los, pois, às vezes ele tem alguma ideia de gestão pública diferente um momento de convidar pra que a gente possa construir juntos tomadas de decisão.** A gestão pública não consegue caminhar sozinha. Um gestor inteligente precisa entender isso, ele tem que buscar formas inovadoras para realizar a gestão pública, nisso entra os consórcios e representantes de outros seguimentos.

Fala do prefeito do Município 05. Grifou-se

Questionados sobre possíveis inserções de meios de participação que pudessem agregar à realidade local e que ainda não existem, foram apresentadas três propostas distintas, que representam iniciativas desejadas por alguns gestores a fim de aperfeiçoar os caminhos participativos vigentes: fórum de educação, adoção de ouvidoria na educação e a implantação de um software tecnológico que pudesse fornecer uma perspectiva de participação através de aplicativos eletrônicos, dadas as constantes formas de avanço da tecnologia da informação que têm se apresentado no contexto mundial e inevitavelmente dos Municípios de pequeno porte. Sobre esse aporte tecnológico de participação:

Hoje eu acho que a gente poderia se criar aplicativos para encurtar essa distância, para estar melhorando a chegada dessa informação até nós que somos gestores. Para a gente também passar essa informação para a população.

A população fica à mercê só de Facebook, do Instagram, e a gente não tem um canal fixo assim esportivo, para se chegar esse bem comum para a gente entender e alinhar todas as situações do Município. Então eu acho que uma coisa que poderia agregar muito nesse sentido é uma coisa tecnológica.

Fala do gestor de esporte do Município 04. Grifo nosso.

E por falar em tecnologia, é importante destacar a influência que as redes sociais vêm adquirindo nos últimos anos na interação entre sociedade e Estado. Os avanços tecnológicos das últimas décadas permitiram encurtar distâncias, facilitar acessos e diminuir a burocracia para falar com um agente público.

Refletam: há apenas vinte anos, as únicas formas de interação que estavam disponíveis à comunidade que não fossem presenciais seriam uma ligação de telefone (pouco acessível), um e-mail (pouco utilizado) e aparelho de fax, equipamento caro e muito elitizado. Passados apenas duas décadas, o gestor público está acessível com apenas um clique no celular, na palma da mão, com uma acessibilidade através de um aparelho que praticamente cada integrante da sociedade possui ou tem alguém na família que detenha, em todas as faixas etárias e classes sociais.

As rodas de conversas em bairros e as tradicionais reuniões têm se transmutado em espaços hoje ocupados pelo WhatsApp e Telegram. As comunidades de moradores e grupos sociais são substituídas, com maior participação de seus membros, por comunidades e grupos de Facebook. Essas redes de relacionamento virtuais como canais de participação relevantes e ativos se revelaram na fala de gestores, da seguinte forma:

Tem, as redes sociais ajudam muito. Ajuda e atrapalha, mas ajuda, entendeu? Às vezes são críticas, mas se você olhar, ir bem a fundo, eles têm razão, e é o que ajuda. O prefeito faz parte de todos os grupos de rede social, todos os grupos de WhatsApp por isso. E eu também. Não fico respondendo, mas fico sempre olhando, para a gente conseguir cobrar. (...)

Hoje, igual às redes sociais não existe. As redes sociais é tudo hoje. **Então nós temos páginas no Instagram, temos páginas no Facebook, tem página da prefeitura, no canal da transparência.** Então isso aí ajuda muito. **Não adianta: o que vale é o WhatsApp, são os grupos. Isso daí é tudo.**

Aconteceu um negócio lá no posto. Antes que a enfermeira me ligue eu já estou sabendo aqui. Então a gente consegue estar em tempo real, literalmente.

Fala da gestora de saúde do Município 02. Grifamos.

Problematizar o alcance destes espaços e projetar esses instrumentos como possíveis condutos de discussões e espaços legítimos onde também a participação poderia se manifestar é uma discussão e tanto. Todavia, vale ressaltar o que a pandemia conseguiu empreender na estrutura da Administração Pública. O que se demorou décadas para desenvolver como a possibilidade de mandar um SMS a outro indivíduo e este poder receber em tempo real uma informação, hoje ocorre infinitamente mais rápido.

Enquanto alguns segmentos empresariais de países mais desenvolvidos iniciavam as discussões recentes nos últimos três anos para implantação de trabalho *home-office*⁷⁰, o Poder Público brasileiro se viu obrigado a acelerar em décadas essa migração, uma vez que diante de

⁷⁰ **Home office no serviço público gerou economia de R\$ 1 bilhão em 5 meses, diz governo federal.** G1, Brasília, 25 setembro 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/25/home-office-no-servico-publico-gerou-economia-de-r-1-bilhao-em-5-meses-diz-governo.ghtml> > Acesso em: 23 de jun. de 2021.

longos períodos de restrição do convívio social e de surtos pandêmicos que também atingiram a estrutura física dos governos, o *home-office*, termo de primeiro mundo, se viu presente no vocabulário dos agentes públicos e também dos governantes e burocracia municipais.

Não foram somente os estruturados edifícios públicos de Brasília ou Curitiba que fecharam suas portas migrando seus servidores para o trabalho domiciliar, mas também os principais equipamentos públicos relacionados ao fornecimento de serviços públicos à comunidade local, igualmente:

As escolas se transformaram em grupos do WhatsApp. Então a escola está no WhatsApp. Naquele grupo do WhatsApp que o professor manda vídeo, que os alunos retribuem mandando os vídeos, as atividades. E tudo isso passou pelo Conselho Municipal de Educação. Foi necessário um termo de direito de imagem, então foi aprovado esse termo no Conselho Municipal de Educação. Tudo para a gente ter essa nova realidade. Essas são algumas questões.

Fala do gestor de educação do Município 04. Grifo nosso.

Quando se imaginaria que os serviços públicos como uma sala de aula poderiam migrar não apenas para plataformas digitais como o Meet, mas também para distribuição de atividades e intermediação do processo de aprendizado também a um grupo de WhatsApp, uma rede social?

Os gestores foram além nos exemplos ofertados em seus depoimentos: certificaram que outras reuniões e fóruns de discussões como os conselhos municipais tiveram que se adaptar às reuniões online para permanecer em funcionamento nos períodos de *lockdown*, a exemplo do conselho municipal de saúde:

Tudo que a secretaria precisa ou solicita para eles, eles são colaborativos e bem participativos nos assuntos. É que esse ano está um pouco chato as situações, quase não está tendo reunião.

Fazemos WhatsApp, tem um grupo e a gente vai conversando, se tem dúvidas eles vão me ligando.

Fala da gestora de saúde do Município 01.

Evidente que não se pode esperar que a mesma dinâmica de um relacionamento presencial, os protocolos de reuniões e demais instrumentos e ferramentas utilizados até então pudessem se repetir com a mesma formalidade e intensidade em ambientes virtuais. Mas é salutar reconhecer que a participação social está migrando para esse universo, quer queiramos ou não. Quer achemos ele justo para a democracia ou não. Quer estejamos preparados ou não.

Os gestores ressaltaram que as cobranças, palpites e intervenções da sociedade têm sido encaminhadas não mais em espaços institucionalizados de participação como conselhos e associações de bairros, mas com mais intensidade por meio de grupos de WhatsApp e diretamente nas redes sociais dos próprios gestores, que estão mais acessíveis a presença física destes, posto que em tempo integral, vinte quatro horas por dia, sete dias por semana, podem ser acessadas e iniciar uma interação antes não permitida.

Inclusive a costumeira proximidade entre Administração Pública e sociedade física que se impõe como uma benesse das pequenas municipalidades, tem perdido espaço para as interações virtuais que a internet proporcionou à sociedade civil. Os acontecimentos na comunidade se espalham mais rápido e possuem um alcance maior para serem abordados tanto pela comunidade quanto pelo Poder Público:

Cidades pequenas presencialmente mesmo, verbalmente. Reunião de pais, reunião de APMF, reunião de conselho. É nesses momentos que o problema é levantado, discutido e colocado em prática. Cidade pequena não tem a rádio...
Às vezes o grupo de WhatsApp funciona bastante agora. Muitas cobranças agora que eu vejo eu fico sabendo pelo grupo de WhatsApp.
Fala da gestora de educação do Município 01. Grifamos.

As entidades públicas têm se atentado à necessidade desse relacionamento, criando perfis virtuais para divulgar suas informações e serviços, implantando aplicativos⁷¹ em que a própria população pode requisitar serviços públicos com apenas dois cliques e uma foto, que aceleram o conhecimento dos problemas públicos e economizam recursos, inclusive substituindo as tradicionalíssimas indicações e requerimentos da vereança local.

É preciso reconhecer que a participação social, assim como os recursos tecnológicos e Administração Pública, estão sujeitos a acelerar com mais intensidade, a cada dia, os processos de interação e comunicação, o que possibilita as redes sociais ganharem espaço nesse relacionamento gestor público-sociedade.

Certamente, por não se tratar de um espaço institucionalizado ou sequer que seja regulamentado, as redes sociais se tornam um recurso ainda clandestino e informal para exercício da participação, que possui um longo caminho para se desenvolver e consolidar como um terreno onde de fato possa ser viável para a população apresentar adequadamente suas

⁷¹ "GovTechs" crescem na pandemia, mas burocracia ainda impede avanço. Exame, 11 de novembro 2020. Disponível em: <<https://exame.com/tecnologia/govtechs-crescem-na-pandemia-mas-burocracia-ainda-impede-avanco/>> Acesso em: 19 de jun. de 2021.

demandas sem que não detenha a força de apenas um palpite ou uma cobrança informal que poderia ser feita na rua ou em um papo no caixa do mercadinho local:

Sim através de associações às vezes, associações de bairros... Por mais que seja um Município pequeno, a gente conhecer todo mundo, **hoje é WhatsApp, é tudo, a participação popular está toda hora**. A gente sai encontra alguém ali que já... Só que isso não é formalizado. Nós não temos isso formalizado. **O que a gente tem formalizado é o conselho como instância de controle social, os usuários**, a participação e no CRAS (a gente tem essa ficha). Então eu vejo que a participação popular ela é constante.
Fala da gestora de assistência social do Município 06. Grifou-se.

Esse entusiasmo dos gestores e prefeitos em indicar as redes sociais como um canal de participação merece, minimamente, diversas ressalvas. A participação dos conselhos significa a participação da sociedade de forma mais igualitária, direcionada e organizada: os representantes de grupos sociais são escolhidos em conferência que oportuniza à sociedade civil apresentar membros para representar segmentos que irão discutir políticas públicas setorizadas.

A participação por redes sociais distorce a concepção de representação presente nos conselhos gestores, reforçando a participação individual e dificultam as discussões e troca de ideias como ocorrem nos conselhos. Também é devido reconhecer que a maioria dos conselhos em Municípios de pequeno porte não oportunizam à sociedade civil as opções de escolha de seus representantes por meio de conferências, mas sim por indicação direta do Poder Executivo ou ao mínimo com elevada interferência de sua poderosa influência na sociedade de um Município pequeno.

Os fins não podem justificar os meios quando se trata dessa participação individualizada nas redes sociais, ainda que os conselhos não oportunizem um processo seletivo de representantes por meio de conferências⁷², a participação nas redes sociais sem uma bússola que oriente as discussões e reúna representações de fragmentos da sociedade do Município pode encaminhar os anseios desses usuários do WhatsApp a pedidos com soluções muito individuais ou, ainda, sem a resolutividade para os problemas públicos que trazem à tona nas telas de celulares dos agentes públicos.

Outra questão trata-se justamente do próprio acesso a esses meios digitais para exercício da participação. Em que pese a tecnologia estar acessível a uma parcela relevante da população, não é exagero asseverar que ainda fração relevante da sociedade não possui condições de

⁷² Apenas no Conselho Municipal de saúde foi identificado a realização de conferências para escolha dos representantes do conselho.

providenciar o alcance regular à própria internet, sobretudo em pequenas cidades, destacadamente as agrícolas/rurais.

Por fim, outro alerta que carece de investigação para melhor ser delimitado: Na prática, quem utiliza meios eletrônicos para participar da política é justamente quem também o faz por outros meios, o que pode inserir a participação por meio de redes sociais em mais um repertório de ação política para quem já tem recursos e participa por outros meios. Como se observa na fala dos agentes, as redes sociais, destacadamente o WhatsApp, ainda se encontram na “clandestinidade” no que se refere ao seu reconhecimento como canal genuíno para expressão da participação.

No entanto, especialmente no âmbito assistencial, existe um tipo de interação também que se apresenta como um possível canal de interação onde a participação pode se expressar: o relacionamento usuário do serviço público e pasta municipal.

Ora, os usuários asseguraram, ao longo de décadas de atuação, suas cadeiras permanentes nos conselhos de políticas públicas, destacadamente os conselhos gestores de saúde e assistência social. Mas aqui faço uma observação importante: eles são a maioria quando se trata dessa representação na sociedade e detém apenas uma cadeira nos conselhos para expressar todo o seu substancial volume na comunidade que estão inseridos.

Alguns gestores descrevam processos de consulta e participação que não podem ficar apenas nas linhas de descrição das entrevistas, merecem se tornar públicos para conhecimento das interações que são criadas dentro dos equipamentos públicos, a exemplo do CRAS:

Mas lá no CRAS a gente sempre deixa, tem o hábito, vamos colocar assim: curso de geração de renda. Nós queremos fornecer um curso de geração de renda. A gente deixa o questionário lá no CRAS e o usuário vai lá para qualquer outra coisa aí ele preenche um questionário do que que tem interesse, nesse sentido. Então eles participam nesse sentido aí para a gente trazer, no caso do curso de geração de renda, de acordo com a necessidade deles. (...) Participa, lá no atendimento. **“Então, se a gente for trazer um curso de geração de renda o que vocês preferem? É costura? É artesanato?” o pessoal adere. “Xizinho” ali sabe? Coisas simples.** E daí vale a pena, a gente já traz de acordo com o que eles querem, com as necessidades. Porque para a gente trazer algo também que o pessoal não quer não..., então a gente está em constante conversa com eles.

Fala da gestora de assistência social do Município 06. Grifamos.

Eu acho que é na primeira etapa que traz o anseio que precisa ser trabalhado. **Então quando a gente identifica o que a população necessita é através desse usuário, na rotina de atendimento, na rotina de oficinas, na rotina de fortalecimento de vínculos** ali, é ele que traz para a gente par qual público a política vai ser voltada.

Fala da gestora de assistência social do Município 04. Grifou-se

Essa forma de interação, já relatada como um dos fatores que impactam a agendas das pequenas municipalidades, tem se repetido nas secretarias que lidam diretamente com o provimento de serviços aos usuários dos serviços públicos como assistência social, mas também no esporte, que planeja suas ações levando em consideração essa forma de relacionamento com as necessidades de seus usuários, que são garimpadas mediante a aplicação de questionários e consultas diretas:

Quando a gente inicia uma nova modalidade esportiva primeiro a gente faz uma pesquisa, **nós vamos nas próprias escolas para ver o que os jovens e as crianças se interessam. A grande maioria é claro é o futebol, futsal e tudo mais. E as meninas? Aí geralmente é o voleibol e o handebol.**

Aí nós sentamos, avaliamos ali “ó deu tantas pessoas, deu tantas crianças, tantas pessoas que querem participar”. Começamos e levamos o projeto à frente até ver onde há o interesse da criança para a modalidade.

Fala do gestor de Esportes do Município 01. Grifou-se.

Associações de bairros foram lembradas como possíveis espaços de participação nessas comunidades ao lado de outras entidades que de certa forma se relacionam com o Poder Público. Muito lembrados, os conselhos de políticas públicas já foram previamente definidos como uma esfera de exercício de participação nos Municípios pequenos.

Ainda que em algumas ocasiões suas decisões não tenham força deliberativa, Borges, Tonella e Faria (2017, p. 43) certificam que se constituem legítimo e constante ambiente onde pode ser vivenciado o controle social referente às políticas urbanas. Os gestores públicos, em variados seguimentos, apontaram o conselho como um canal de participação da comunidade, a exemplo da fala abaixo:

As nossas reuniões dos conselhos. Sempre são abertas em alguns espaços: Conselho da assistência Social, Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente, Conselho do idoso, Conselho tutelar que está ligado, Conselho de Segurança alimentar (que não está em nossa pasta, mas a gente precisa estar ligado porque algumas ações a gente precisa, como compra direta principalmente: se a gente não faz a gente não ganha, então acaba empurrando para a gente ali).

Fala da Gestora de Assistência Social do Município 05.

Em que pese esse peso e relevância no contexto municipal, alguns agentes que participaram da entrevista apresentaram informações que de fato comprovam o que já fora

abordado por essa pesquisa: a sociedade civil do Município de pequeno porte não está consciente da importância dos conselhos gestores como canais de participação das políticas públicas. Cortam caminhos, procuram diretamente agentes pertencentes à estrutura do poder público local, mas não recorrem aos conselheiros:

Acontece muito, mesmo porque os conselhos eles não têm um atendimento. Poucas pessoas na cidade sabem que é o presidente do CMDCA, presidente do CMAS. **Então eles acabam não indo procurar conselho para resolver problemas.** Cidade pequena geralmente vai no secretário. Quando secretário não resolve vai no prefeito, assim que funciona.

Fala do gestor de assistência social do Município 01. Grifo nosso.

Vereadores, prefeito eles cortam esse caminho, porque acham que é um caminho mais rápido. Na própria educação tem: procuram vereadores, vejam uma coisa que eles não concordam e não vão procurar o Conselho Municipal de Educação. **Eles vão atrás de algum atalho mais rápido: vão atrás de vereadores, de lideranças que não fazem parte do conselho.**

Em cidade menor a frequência é maior.

Fala do gestor de educação do Município 04. Grifou-se.

Esse contato interpessoal entre o cidadão local e o gestor público, que demanda diretamente o gestor da política pública, o diretor ou o agente político eleito, aliado ao termo “cidade pequena” é compreendido como uma via de participação peculiar do pequeno Município na visão prioritária dos entrevistados. Mas afinal, isso é possível? Esse processo de acesso ao poder público seria um canal ou apenas um artifício utilizado particularmente por indivíduos ou grupos societários para aferir ganhos individuais?

Façamos uma análise.

É inegável reconhecer que a participação emerge como uma demanda da sociedade e pode se expressar de variadas formas dependendo do contexto institucional que a sociedade está inserida. Efetuando um estudo dedicado às interações entre Sociedade e Estado, Abers, Serafim e Tatagiba (2014), identificaram ao menos quatro rotinas comuns de relacionamento entre poder público e sociedade no Brasil: a) Protestos e ação direta; b) Ocupação de cargos da burocracia; c) Participação institucionalizada; d) Política da proximidade.

No presente trabalho, os estudos condicionaram a percepção que as duas últimas rotinas de interação estão bem latentes na realidade dos pequenos Municípios. Considerando que a primeira⁷³ já tenha sido abordada pelas exposições apresentadas até esse momento e representa

⁷³ Participação institucionalizada. Esta forma de interação caracterizada pelo **uso de canais de diálogo oficialmente sancionados que são guiados por regras previamente definidas, aceitas pelos envolvidos (e em**

uma possibilidade de participação formal existente em todos os Municípios pequenos, cuidemos de compreender a “política da proximidade” e suas expressões.

Em primeiro lugar, vejamos o que seja essa proximidade na experiência de um gestor entrevistado:

Chega até a secretaria de esportes, geralmente falam direto comigo, que sou o gestor da pasta. Quando não comigo, com o prefeito. Direto com o prefeito também.

Também é uma coisa muito cultural da cidade tá? A pessoa ter essa liberdade de estar falando direto com o prefeito. Às vezes não fala nem com o gabinete, fala com o prefeito, tem essa liberdade. Então esse é ponto bom, na minha avaliação é um ponto positivo. **Você ter essa abertura de trazer e expor não só uma coisa às vezes do esporte, mas uma coisa da saúde, uma coisa da educação, algum problema que a sociedade mesmo detectou e chega ter essa abertura de falar direto com o prefeito, direto com o secretário,** as vezes não precisar passar por um assessor.

Eu acho que isso acontece muito no contexto de cidade pequena. Tenho certeza que cidades do porte como essa tem essa liberdade de estar sempre vendo o prefeito, falando com o prefeito. Não acredito que isso aconteça por exemplo em Maringá. Você vai sempre falar com um assessor, com isso, com aquilo, para você chegar no prefeito vai ser muito difícil. É um ponto muito positivo para nós.

Fala do gestor de esportes do Município 04. Grifo nosso.

A forma de interação que funciona através de contatos pessoais entre agentes do Estado e Sociedade é definida como política de proximidade. Determinados atores específicos através de sua posição em determinado campo de relacionamentos lhes confere um nível de prestígio que possibilita a mediação institucional que facultam os acessos (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014, p. 332).

Tendo em vista a aproximação do gabinete, das secretarias com a população, vou dar um exemplo, a Secretaria Municipal de Assistência Social, o fato de ser pequeno, conhecer mais a cidade, para atender a necessidade da população, o fato de ser pequeno você conhecer as pessoas, conhecer a realidade, **isso faz com que você tenha um acesso mais rápido a população** para atender as necessidades sabe.

Fala do prefeito do Município 05. Grifo nosso.

alguns casos estabelecidas pela lei). Arenas participativas formais são caracterizadas por reuniões públicas e documentadas, que têm o propósito explícito de influenciar decisões específicas sobre determinadas políticas. **A participação é geralmente indireta, envolvendo diferentes formas de representação (por exemplo, representantes da sociedade civil são escolhidos em assembleias compostas por grupos da sociedade civil ativos no setor de política).**

(...) No Brasil, três modelos de participação institucionalizada tornaram-se predominantes: o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências. (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014, p. 332) Grifo nosso.

Na formulação de uma população de ter acesso ao prefeito, ao vereador, no dia-a-dia você está no comércio, tá andando, no mercado, no começo, o pessoal está todo mundo interessando, quer saber quer ajustar, dar ideia, eles vêm no gabinete todo dia querendo saber como está a discussão sobre a água, sobre a reabertura do hospital.

Eu acho que no Município grande, é totalmente diferente, por exemplo em Maringá: sou amigo do Ulisses porém é mais difícil lá, aqui meus Secretários também são capacitados, possuem conhecimento técnico, mas lá numa segunda-feira eles fazem reunião para definir o que vai acontecer durante a semana e o que foi feito, mas lá eles (a população) não consegue chegar fácil no Secretário, no Prefeito, você só vai chegar se você tiver afinidade, conhecimento deles, até num Município de vinte e trinta mil habitantes.

Fala do prefeito do Município 06. Grifo nosso.

Mas a proximidade com o gabinete não poderia reproduzir uma participação associada às tradicionais relações clientelistas e patrimonialistas historicamente associadas às pequenas municipalidades? Certamente, não podemos ser ingênuos.

Em que pese esses argumentos, esse padrão de aproximação seja característico dessas relações indesejadas, não se pode moderar essa faceta da participação apenas a esse caminho de troca de favores. Nesse horizonte, Teixeira e Tatagiba (2005) convalidam que a política de proximidade não pode ser reduzida a tais padrões clientelistas, uma vez que estes pressupõem uma permuta personalista de favores, enquanto os contatos diretos com os agentes públicos produzidos pela proximidade podem ser instrumentos para a viabilização do atendimento a demandas públicas da comunidade e, inclusive, propiciar a promoção de direitos coletivos.

Eu acredito que os vínculos são mais fortalecidos em cidade pequena, porque é um público menor, são menos famílias, então você dispõe de mais tempo. Então acaba sendo mais próximo esse vínculo do profissional com a família que é atendida por aqui. **A gente acaba conhecendo a realidade com afinco da família, fundo a fundo ali.**

Acho que em um Município grande, por mais que você tenha uma equipe grande são muitas famílias. Você não consegue ir com mais frequência igual aqui. **Se a gente precisar ir duas vezes por semana na casa da família a gente consegue.** Em um Município maior a gente não consegue fazer visita na mesma família dificilmente nem duas vezes ao mês, por ter mais famílias, espaço e localidade mais longe também.

Município pequeno facilita mais o trabalho.

Fala da gestora de assistência social do Município 04. Grifou-se.

Olha, cidade grande vamos pegar a fala da Secretária de Educação: a gente viu no jornal do meio-dia. A volta às aulas, o sistema híbrido, tudo aquilo lá o pessoal assistiu uma entrevista da secretária no jornal do meio-dia. Cidade pequena não. A coisa acontece mais boa a boca mesmo: é a fala da secretária

na fala das direções, é a fala das direções com os professores, é a fala dos professores com os pais. Então vai passando tipo boca a boca. (...)

Na cidade pequena a coisa acontece mais aconchegante eu acho. Mais no corpo a corpo mesmo. Cidade grande, vamos pegar por exemplo Maringá: a secretária eu acho que tem pouco contato com todos os professores. **Aqui não: Aqui a gente vai em uma escola de manhã a gente consegue estar conversando com todos os professores.** Então a conversa mais pessoal mesmo.

Fala da gestora de educação do Município 01. Grifamos.

Com efeito, a aproximação não se dá apenas entre gestores e sociedade civil, mas também com os altos escalões da Administração Pública e os servidores de carreira que se dedicam ao atendimento de ponta frente aos usuários dos serviços públicos, o que possibilita a troca de experiências, a oitiva desses agentes da burocracia pelos gestores políticos do governo e a tomada de decisões mais assertivas.

As cobranças também possuem a facilidade de chegar aos ouvidos dos agentes locais diante dessa integração comunitária, que reduz o trajeto de um problema público ao gabinete ou secretaria local com muito mais rapidez do que ocorreria em uma grande cidade:

Eu acho que pelo Município ser menor é mais fácil do que se fosse em uma cidade grande. Porque aqui você conhece todo mundo em cidade pequena, cinco, seis mil habitantes, você conhece todo mundo. Muitas das vezes, se uma pessoa critica você para outra, chega em você muito rápido, aí você tenta melhorar. Por mais que seja uma oposição. Porque eu estou aqui para trabalhar para o Município, não estou aqui para trabalhar para quem ajudou o prefeito ou para quem foi oposição.

Então é muito mais fácil de eu ficar sabendo do que está acontecendo do que em uma cidade grande.

Fala do gestor de esportes do Município 01.

Aproveito para destacar que nas pequenas municipalidades, termos como “todo mundo se conhece”, “cidade pequena”, “mais aconchegante” são muito mais comuns do que se imagina.

Sim, mesmo porque a proximidade do prefeito, do secretário com as pessoas é muito maior. **Todo mundo se conhece, todo mundo sabe quem é quem, todo mundo tem intimidade.** Então é comum as pessoas me encontrar na rua e falar “ô vou precisar disso, ô estou precisando de uma cesta”.

Então esse contato direto é muito mais fácil em uma cidade pequena do que em uma cidade maior. Em Maringá para você encontrar o prefeito na rua, falar alguma coisa, é muito difícil. Aqui é a todo momento, todo mundo sabe onde ele mora, todo mundo sabe onde ele frequenta. A mesma coisa com os demais secretários.

Então essa facilidade em cidade pequena é muito grande.

Fala do gestor de assistência social do Município 01. Grifamos.

Bem é verdade que a pesquisa qualitativa não se preocupa em gerar padronizações que possam ser amplamente comparadas como ocorre na abordagem quantitativa. Todavia, não se poderia prever que as respostas sobre participação convergissem tanto quanto ocorreram com a política da proximidade, é realmente substancial.

Vários agentes ilustraram suas falas traçando um comparativo entre seu Município pequeno e a metrópole Maringá, possibilitando ao ouvinte a compreensão da dimensão e alcance que a aproximação dos gestores públicos e a intimidade com a comunidade local pode propiciar para o atendimento das demandas públicas. A exemplo de outra fala já transcrita anteriormente, um prefeito assim se pronunciou realizando essa comparação:

Município pequeno é assim. Maringá as vezes para eu falar com um vereador lá eu que sou prefeito, é difícil. Eu tenho acesso ao prefeito porque a gente tem o contato, está em um grupo junto, então é fácil. Até mesmo com os secretários dele é difícil falar. (...)

Aqui se você chega na prefeitura se eu não estou o meu chefe de gabinete está. O meu chefe de gestão está ali também. Aí do outro lado da rua ali eu tenho o secretário de agricultura, na casa da cultura está a secretaria de educação, a secretária está lá. Você trata direto com a pessoa. Tem essa facilidade de você poder chegar com a sua opinião, então tem essa facilidade.

Fala do prefeito do Município 02. Grifamos

Não só para cobrar o agente público de questões públicas, mas até para xingar o gestor fica mais fácil no Município pequeno⁷⁴. Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 332-333) certificam que os agentes da sociedade civil avançam com suas análises do processo de negociação direta com os tomadores de decisão, sejam aqueles vinculados no Poder Executivo quanto no Legislativo Municipal.

O recurso mobilizado pelos ativistas, neste caso, é sua posição como interlocutor reconhecido. No entanto, as razões pelas quais eles são capazes de “falar diretamente” com autoridades públicas podem variar substancialmente, envolvendo laços pessoais até o status da organização à qual pertencem. (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014, p. 333).

⁷⁴ **Fala do prefeito do Município 02.** Grifamos

Município pequeno é normal, você atender o cara ali na esquina da farmácia, você fazendo compra no mercado o cara te aborda, te pergunta. E se precisar xingar também xinga. Tem isso também. (risos).

Muitos são os vínculos que existem na sociedade local e permitem uma contiguidade da sociedade civil e os agentes públicos, utilizando cada um de suas estratégias para angariar fins que sejam positivos para seu grupo ou comunidade inserida no contexto municipal:

Geralmente o que a gente faz: aqui a gente trabalha muito com grupos. Vou dar exemplos: **Uma corrida, um grupo de corrida**. Então a gente sempre se reúne. A gente define ali as pessoas que são pilares do grupo, vamos se dizer assim. A gente define lá um presidente para o grupo de corrida, um vice-presidente, uma secretária e tal para trazer todas as informações deste determinado grupo para a gente estar discutindo.

É claro que a gente não senta com a comunidade toda. **A gente senta com pilares que vão trazer as informações enxutas para a gente e a gente vai ver o que dá para fazer o que não dá, o que dá para melhorar, o que não dá.**

Vamos dar outro exemplo: **na parte de futebol a mesma coisa**. A gente senta para discutir com líderes de time para estar discutido a melhor forma de campeonato. Então a sociedade está sempre ativa no contexto esportivo.

Grupo do pedala, a mesma coisa. Grupo do treinamento funcional a mesma coisa. Para estar sempre se definindo e chegando no bem comum.

Fala do gestor de esporte do Município 04. Grifamos.

Enquanto não se operacionalizam conselhos de políticas públicas, ou ainda outros canais institucionalizados, com regramentos e regimentos próprios, documentalizados, a sociedade civil de um Município pequeno providencia uma forma de interação que a caracteriza e que certamente não cessará, ainda que sobrevenham outros mecanismos e métodos de relacionamento.

Não se trata de ser mais efetivo, nem se pretende propor tal assertiva. Nada garante que tomar um cafezinho e fazer uma visita ao prefeito com mais facilidade ou, ainda, poder encontrar um secretário/diretor municipal em um caixa do único mercadinho da cidade possam garantir o atendimento de uma demanda de fins comunitários. Certamente os opositores dos governos locais não teriam o mesmo conforto de terem esse acesso aos gestores do grupo político adversário.

Mas também não precisam, por existirem outras plataformas de participação no contexto municipal, igualmente apresentadas neste capítulo. O que seguramente pode-se crer é que todos esses canais são um viés relevante da interação entre governo local e sociedade de um Município pequeno, que tem suas possíveis benesses, nuances e, sobretudo, seu valor para a comunidade.

CONCLUSÃO

O itinerário percorrido demonstrou que pesquisar os Municípios de pequeno porte foi muito mais do que efetuar procedimentos de investigação em bancos de dados, portais das transparências, fazer perguntas e obter respostas. Foi uma aventura e tanto. E não poderia ter um desfecho mais fidedigno se não esse: o Município de pequeno porte é fundamental para a consolidação dos objetivos elementares da República, é primordial para a promoção dos direitos sociais tão arduamente conquistados. Ocupa uma posição de destaque na arquitetura institucional brasileira, ao lado dos demais entes federados.

Nenhum destes Municípios foi emancipado e se tornou autônomo sem motivo. Ao contrário: existem razões e narrativas que conseguem enumerar o porquê cada Município, por mais isolado que esteja, exista no mapa. Essas cidades e suas zonas rurais abrigam, igualmente como cada metrópole, as regionalidades, multiplicidade de culturas, regiões e costumes que fazem do Brasil esse país tão plural quanto defendemos diariamente.

Reservo a última fala dos atores exposta nesse trabalho a um prefeito, que em suas modestas palavras, explicou talvez um contexto que argumente a sustentação da necessidade de existirem tantos Municípios, por menores que sejam:

“Este Município ficou muitos anos sem Padre. E agora conseguimos trazer um padre para nossa paróquia. E o padre eu tive a felicidade de morar não na casa de cima, mas é vizinho meu. Aí o padre está atravessando a rua (pensa em um padre bacana), minha mulher leva salada para o padre, leva pão para o padre, leva isso para o padre, pensa em uma coisa!

Nós e o Município vizinho dividíamos o mesmo padre. O padre vinha aqui, chegava por aqui e saía por ali (entrada da cidade até a igreja). E hoje nós temos um padre só para nós. Então o padre estando em um período, o padre se envolve na cidade, aonde fortalece a religião Católica. Porque o padre está presente, o padre está indo no mercado, o padre está vindo aqui (prefeitura), então fortalece.

Só comparando a questão do prefeito e do padre: eles são praticamente iguais. O padre no Município ele é mais atuante, ele é mais presente, ele é mais comunicativo com as pessoas, porque está aqui vinte e quatro horas. Igual a gente: a gente é prefeito vinte e quatro horas.

Fala do Prefeito do Município 04. Grifo nosso.

Com efeito, a autonomia política e administrativa é fundamental para que essas comunidades possam possuir uma estrutura da Administração Pública própria, ainda que limitada em recursos e equipe disponível. Ter um prefeito, cadeiras do legislativo à disposição e secretarias municipais por si só não resolvem os problemas e demandas públicas da população

que reside no pequeno Município, de fato. Igualmente se faz necessário os aportes de recursos, profissionais qualificados, tecnologia, autonomia financeira também.

As narrativas apresentadas pelas entrevistas possibilitaram reforçar que a autonomia financeira, mais ainda em pequenos Municípios, trata-se de um dilema que necessita ser debatido com clareza nos discursos que se empenham em discutir e remodelar o pacto federativo atual. Perpassa, inclusive, as demais formas de autonomia municipal. A cooperação horizontal retratada pelo associativismo entre Municípios pode ser uma estratégia, mas não o caminho capaz de desvendar definitivamente essa perplexa interrogação contemporânea.

A fala do prefeito em questão só pode se concretizar e fazer sentido caso de fato o Poder Público consiga empreender as políticas públicas necessárias à comunidade local, o que necessita, indiscutivelmente, de diversos instrumentos para proporcionar uma estrutura administrativa, atores e fatores que exerçam influência no resultado final das ações governamentais e que necessitam receber atenção da produção científica.

Discutir a dinâmica da efetivação das políticas públicas e participação social nos Municípios de pequeno porte através do estudo prático das sociedades locais, por meio da utilização do método qualitativo combinando o diálogo das informações constantes em bancos de dados oficiais com as entrevistas dos agentes locais envolvidos no provimento e participação social das políticas públicas se retratou como um designo perseguido nas investigações deste trabalho e que de fato merece atenção da pesquisa em ciências sociais.

Os objetivos específicos definidos inicialmente permitiram a obtenção de uma pluralidade de *feedbacks* referentes à estrutura administrativa, atores e participação social no âmbito das políticas públicas desenvolvidas nas pequenas municipalidades selecionadas para o desenvolvimento das investigações. Esses resultados permitiram aquiescer com parcela relevante das discussões teóricas sobre a dinâmica federativa de descentralização e relacionamento intergovernamental, assim como incrementar a discussão sobre a autonomia dos governos locais.

Igualmente identificaram características que ratificam estudos empíricos quantitativos que se dedicaram a empreender análises pontuais no universo dos pequenos Municípios, no tocante a diversos seguimentos da estrutura administrativa e capacidade organizacional destes entes, assim como ofertaram subsídios pontuais sobre participação social destes Municípios assim como indicadores sobre a conjuntura das políticas públicas desenvolvidas.

Com relação às conclusões específicas relativas ao eixo de políticas públicas nestas localidades, as informações obtidas convergem em afirmar que falar de políticas públicas com

os agentes locais relacionados a seu provimento ou a participação conselheira, é afirmar que estas são mecanismos para garantia e acesso a direitos que se materializam por meio de ações ou programas capazes de melhorar a vida local ou, ainda, investimentos realizados pelos governos em cada área, o que de certa forma dialoga com o campo teórico.

A pesquisa também conseguiu constatar que são as políticas públicas desenvolvidas por essas prefeituras uma relevante forma de fornecimento de empregos formais diretos e indiretos à comunidade local, propiciando, em média, um terço dos empregos formais diretos gerados nos Municípios de pequeno porte examinados. Em outros, a fração chegou a cinquenta por cento. As políticas públicas, literalmente, são “o que movimenta a cidade”.

No que tange ao ciclo de políticas públicas, muito embora tenham sido dispensadas respostas satisfatórias, que conseguiram discriminar fases e etapas descritas na literatura, em geral os gestores e prefeitos municipais não possuem muita consciência sobre esse circuito. Ainda é pouco conhecido na vivência por esses atores das pequenas municipalidades analisadas e, quando lembrado, mesmo que brevemente, é enumerado de forma incompleta e dispersa, o que demonstra a ausência de uma percepção desses estágios progressivos ou ainda simultâneos da política pública.

A formatação da agenda nestes governos municipais apresentou uma coletânea de atores já conhecidos e existentes em outros contextos de Municípios maiores. Explicitou a influência de associações de bairros e agricultores, dadas as circunstâncias econômicas prioritariamente agrícolas. No que tange às influências que impactam a agenda governamental de políticas, os recursos financeiros e indisponibilidade de equipe (já esperados) compuseram o podium de argumentos elencados pelos entrevistados, posto o desenho do federalismo fiscal brasileiro.

Todavia, outro fator se mostrou bem presente: a existência de prioridades momentâneas que “trancam a pauta” das ações governamentais destes Municípios, o que demonstra, seguindo o padrão de respostas deficitárias do ciclo de políticas públicas (sobretudo a ausência de planejamento), que muitas ações dos Municípios podem tendenciar ao imediatismo. Nestas municipalidades, o poder de decisão do chefe do Poder Executivo local se mostrou mais influente e expansivo às políticas públicas desenvolvidas pelas secretarias municipais, basicamente pela reduzida estrutura administrativa, que aproxima o prefeito de decisões mais rotineiras e de menor impacto comparado à grandes cidades.

A voz dos gestores de políticas públicas e precipuamente os prefeitos indicaram que a interferência política geralmente está associada a padrões negativos e com ausência de impessoalidade quando se trata de seu relacionamento com as políticas públicas. Ainda assim,

foram apresentadas experiências que comprovam que os gestores também visualizam que a política pode influenciar positivamente para o desenvolvimento de determinadas ações de interesse coletivo, a depender das circunstâncias e dos interesses políticos envolvidos. Falando ainda da política, desta vez ideológico-partidária, nenhum agente político atestou que a ideologia de seu partido exerce influência sobre as decisões de governo, a exemplos de outros estudos quantitativos elencados neste trabalho.

As análises da evolução das despesas das políticas públicas setorializadas selecionadas indicaram alguns resultados já esperados: saúde, assistência social e educação apresentaram crescimento progressivo com raras alterações na variação dos gastos públicos, em virtude dos diversos mecanismos institucionais regulatórios exercidos pela União e Estado sobre essas áreas.

No que tange às políticas de cultura e esporte, que possuem grande disparidade de investimentos e despesas entre si em todos os Municípios examinados, primeiramente é possível relatar que os picos de variação de gastos públicos nestas políticas são mais recorrentes, quando comparados com as anteriores, sobretudo no esporte, que apresentou elevada variação de investimentos no comparativo de cada exercício explorado pela pesquisa.

Tais questões revelam que a possibilidade de iniciativa dos governos municipais em políticas que não possuem regulação de outras instâncias gera padrões de gastos com numerosas variações a cada exercício, o que parece justificável, pois são dependentes, basicamente, do orçamento municipal, que pouco tem recursos de sobra para manter um padrão de crescimento progressivo. Isso permite assimilar que em determinado ano serão empreendidos maiores investimentos, enquanto nos exercícios seguintes os gastos despencam para novamente se projetarem positivamente nos próximos orçamentos anuais.

O alinhamento político com os governos federais e estaduais se mostrou vital para os Municípios pequenos pois viabiliza, principalmente, investimentos públicos que não poderiam ser concretizados a duras perdas para as comunidades locais. Geralmente o alinhamento persegue interesses de deputados e chefes do poder executivo de outras instâncias, com cada prefeito mantendo esse contato com dois seguimentos ideológicos (esquerda e direita) para aferir maiores ganhos à sua comunidade.

Os consórcios públicos e associações regionais se demonstram uma combinação e tanto com o contexto metropolitano que os Municípios estudados se inserem. Essas entidades cooperativas são uma válvula de respiro, talvez a única forma de concretizar serviços de saúde de forma viável à população e aos cofres municipais, sem os excessos de burocracia e dispêndio

de energia de contratações individuais. Esses espaços consorciados são palco para o protagonismo dos pequenos Municípios, uma vez que dois terços dos prefeitos entrevistados exercem a presidência dos consórcios da região do AMUSEP, o que revela o potencial gerencial desses espaços para suprir necessidades relativas às limitações do porte pequeno dessas municipalidades.

No final das contas, os maiores obstáculos enumerados pelos agentes locais foram ao encontro dos principais fatores que impactam suas respectivas agendas de políticas públicas: a indisponibilidade de recursos financeiros; equipe qualificada para atender as demandas da coletividade e a ausência de estrutura física para o desenvolvimento das ações governamentais.

No que se refere à dimensão participativa, os conselhos de políticas públicas foram muito bem lembrados pelos agentes do governo como canais de participação genuínos e necessários à comunidade e que ganham espaço no contexto participativo dos pequenos Municípios, o que se revela tanto pela fala dos agentes públicos quanto dos próprios conselheiros, quando indagados sobre suas deliberações.

A seleção de conselheiros entrevistados expôs uma parcela de membros com conhecimento anelado de suas funções, enquanto outra fração se mostrou bem capacitada e com conhecimento sobre as atribuições, funções e deliberações dos conselhos, inclusive decidindo sobre instrumentos de gestão do Poder Executivo municipal.

Tanto gestores quanto conselheiros foram uníssomos em afirmar que a participação social carece de adesão da maioria da população local e da comunidade, produto do contexto histórico-democrático e político brasileiro. Tal questão também foi recorrente para afirmar a carência de participação fora mesmo do âmbito dos conselhos.

Falando da participação à margem de uma instituição participativa, todos os agentes públicos locais enumeraram a proximidade da população com os gestores um canal de participação existente e na maioria das falas, intrínseco e uma benesse do Município de pequeno porte. Foi inclusive, a forma de participação mais elencada por todos os agentes entrevistados. É salutar reconhecer, como já argumentado no capítulo dedicado à participação social, que estes mecanismos individuais de participação, tal como a política da proximidade, não podem ser elegidos como o método mais adequado para a efetivação de participar das decisões públicas, pois tendenciam à ganhos individuais, políticos e pessoais no que se refere ao atendimento de suas necessidades.

Entretanto, o contexto desenhado pelos agentes entrevistados é muito profundo e não pode ser olvidado: em “cidade pequena”, é fato que o prefeito e o secretariado estão mais

disponíveis e próximos da população em geral. Obviamente os opositores não ressaltariam com tanto entusiasmo assim tal assertiva, mas ainda sim o chefe do Poder Executivo está a duas quadras de sua casa. A secretaria de educação a cinco, que seja.

Encurtando mais ainda essa proximidade, diversas entrevistas identificaram que as redes sociais têm ganhado projeção nessa relação entre Sociedade e Estado no âmbito das pequenas cidades. Os grupos de interesse e seguimentos da sociedade, considerando todo o contexto pandêmico, se constituíram em outra fonte de cobranças da população diretamente nas redes sociais dos órgãos públicos e agentes políticos e burocráticos.

O quanto isso traduz dentro do processo participativo em decisões, discussões e ações governamentais não se pode afirmar, pois não foi o objetivo da pesquisa. Mas sim, muitas iniciativas que foram executadas pelo poder público local foram fruto de intervenções que ocorreram entre agentes da sociedade civil diretamente pelas redes sociais ou nos gabinetes de secretários/diretores e prefeitos e que proporcionaram grandes conquistas às comunidades.

Todo esse enredo de resultados compartimentalizados produtos de diversos objetivos específicos sobre os eixos de participação social e políticas públicas, possibilitou conhecer de forma mais empírica, o repertório de atores, fatores e das dimensões participativas do universo das estruturas administrativas dos pequenos Municípios, proporcionando um desfecho que viabiliza a obtenção de informações de como se processam e se estruturam as demandas de caráter comunitário dos governos locais.

Vários pressupostos puderam ser confirmados de fato com o desenvolvimento dos mecanismos de investigação desta pesquisa. Dados e informações que comprovam as dificuldades dessas municipalidades em atender eficazmente o interesse público, dadas as circunstâncias do desenvolvimento nacional e do federalismo vigente. No entanto, muitas outras perspectivas promissoras puderam ser avaliadas.

A pesquisa dialogou com prefeitos empreendedores, que utilizam o pouco de recursos disponíveis no caixa das prefeituras para efetivar programas de habitação com recursos próprios, o que cidades com mais de vinte mil habitantes não lograram concretizar. Presenciou projetos inovadores de cultura que resgatam de forma eficiente a criticidade da comunidade local e geram pertencimento à população.

Adentrei em complexos esportivos que inexistem em Municípios com o dobro de tamanho, população e arrecadação. Encontrei Municípios com filas zeradas de exames e consultas médicas. Município com a sexta melhor educação do Paraná; outro com a décima

terceira melhor saúde do Estado, todas à frente da metrópole Maringá e de tantas outras cidades com tantos meios mais disponíveis para superar essa posição.

Com efeito, Município pequeno não é necessariamente sinônimo de terra arrasada, de ineficiência e de palco para relações clientelistas como se preconiza no senso comum. Obviamente, as falas de gestores, sobretudo algumas lideranças personalíssimas ainda permitem afirmar a existência desses padrões de condutas indesejadas e particularistas. Contudo, outras informações consolidadas igualmente provam o contrário: subsiste, no pequeno Município, a possibilidade de a pequena comunidade sobreviver onde se sente melhor, mais acolhida e atendida com políticas públicas que façam a diferença em suas vidas.

Bem é verdade que encaminhar os resultados da pesquisa em comento investindo os esforços para sustentar a defesa de uma “autonomia plena” do pequeno Município é sinceramente um caminho que não pode ser admitido no contexto institucional promovido pelo federalismo contemporâneo brasileiro. O propósito do Estado federalista justamente se resume na sintonia sucessiva de um tripé cujos valores são a soma da singularidade das instâncias federativas, manutenção harmônica da autonomia destes entes e a cooperação horizontal e vertical de seus componentes.

Considerando o exposto, o desfecho da pesquisa em questão considera ser indispensável exercitar o papel de importância do Município de pequeno porte primeiramente ao lado dos demais Municípios maiores, reconhecendo seu papel de importância na municipalidade brasileira, que só pode ser sacramentado com pesquisas, estudos e análises que se dediquem a estas esferas. Em seguida e, não menos importante, providenciar um equitativo equilíbrio perante os demais entes federados, destacadamente a União e os Estados.

A bandeira do municipalismo não pode deixar de tremular no contexto institucional brasileiro. Sobretudo, um pavilhão repleto de bandeiras que representam os Municípios de pequeno porte. Todavia, necessariamente, carece de estar acompanhada de outras representações, mecanismos institucionais e de relacionamento intergovernamentais que interagem e se agitam para solucionar os problemas públicos ao lado das demais instâncias federativas, sejam em Brasília, ou ainda em um pequeno Município no Estado do Paraná.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra e TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula**. Dados [online]. 2014, v. 57, n. 2, pp. 325-357. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>>. Acesso em 20 de jun. de 2021.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites**. Estud. av., São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, Dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 de jun. de 2021.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo, Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 de jun. de 2021.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação**. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil [livro eletrônico] / Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. **Federalismo e articulação intergovernamental: os conselhos de secretários estaduais**. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil [livro eletrônico] / Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática Municipal: à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 58.

AFFONSO, Rui de Britto Alvares; BARROS SILVA, Pedro. Luiz. **A Federação em Perspectiva**. São Paulo: Fundap, 1995.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Governo recomenda cerimônia virtual para posses dos candidatos eleitos.** Curitiba, PR, 22 de dez. de 2020. Disponível em: <<https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=110283&tit=Governo-recomenda-cerimonia-virtual-para-posses-dos-candidatos-eleitos>> Acesso em: 26 de jun. de 2021.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Governo decreta fechamento de atividades não essenciais para conter a Covid-19.** Curitiba, PR, 26 de fev. de 2021. Disponível em: <<https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=111071>> Acesso em: 26 de jun. de 2021.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Primeiros casos de Covid-19 eram confirmados no Paraná há quase um ano.** Curitiba, PR, 10 de mar. de 2021. Disponível em: <<https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=111242&tit=Primeiros-casos-de-Covid-19-eram-confirmados-no-Parana-ha-quase-um-ano>> Acesso em: 24 de jun. de 2021.

AGRELA, Lucas. **"GovTechs" crescem na pandemia, mas burocracia ainda impede avanço.** Exame, 11 de novembro 2020. Disponível em: <<https://exame.com/tecnologia/govtechs-crescem-na-pandemia-mas-burocracia-ainda-impede-avanco/>> Acesso em: 25 de jun. de 2021.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. **Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 22, nº 2, agosto, p. 250-285, 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/op/a/57ZTjXNfbgmHFfsGySv7rGrD/?lang=pt#>>. Acesso em 20 de jun. de 2021.

AMUSEP, Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense. **Institucional: Objetivos da AMUSEP.** Disponível em: <<http://www.amusep.com.br/site/institucional>> Acesso em: 26 de jun. de 2021.

ANHUCCI, Valdir; SUGUIHIRO, Vera Lucia Tieko. **Os conselhos de direitos como campo de disputa política na definição do orçamento público.** Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais, 3., 2017, Londrina. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/anais/iii-simposio-orcamento-publico-e-politicas-sociais.php>> Acesso em 25 de jun. de 2021.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2015a.

ARRETCHE, Marta. **Trajatória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos** / organização Marta Arretche. – 1. Ed. – São Paulo: Editora Unesp, CEM, 2015b.

BALTAR, Cláudia; BALTAR, Ronaldo. **Debatendo a criação de municípios na contemporaneidade: considerações a partir da urbanização e da participação dos pequenos municípios no Brasil e no Paraná**. GOT, Porto, n. 14, p. 71-107, set. 2018. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-12672018000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 25 de jun. de 2021.

BORGES, William Antonio; TONELLA, Celene; FARIA, Everton Henrique. **Representação e Legitimidade nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. RP 3 – Revista de pesquisa em políticas públicas, v. 2, p. 23-48, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/12450>> Acesso em 22 de jun. de 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Discurso proferido pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte em 05 de outubro de 1.988. **Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação**, Brasília, 05 de out. de 1988. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 20 de jun. de 2021.

BRASIL. **Constituição Imperial de 1824**. Rio de Janeiro, RJ, mar. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Aceso em: 26 de jun. de 2021.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF, out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Aceso em: 26 de jun. de 2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. 1998, n. 45 [Acessado 20 agosto 2021], pp. 49-95. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMwd/abstract/?lang=pt#ModalArticles>>. Acesso em 20 de Ago. de 2021.

BORGES, André. **Eleições presidenciais, federalismo e política social**. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil** [livro eletrônico] / Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p., 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 de jun. de 2021.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1498-1512, Dez. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000601498&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 de jun. de 2021.

CASSIA, Rita de, da Conceição Gomes; BARBOSA, Anieres da Silva; SILVA, Valdenildo Pedro da. **Gestão social das políticas públicas nas pequenas cidades**. Scripta Nova. Revista electrónica de geografia y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (9). Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-9.htm>> [ISSN: 1138-9788]. Acesso em 24 de jun. de 2021.

CASTRO, Fernando. **PSD conquista um terço das 399 prefeituras do Paraná**. G1, Curitiba, 16 novembro 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/eleicoes/2020/noticia/2020/11/16/psd-conquista-um-terco-das-399-prefeituras-do-parana.ghtml>> Acesso em: 04 de jun. de 2021.

CIMEIV. **Consórcio público intermunicipal para o desenvolvimento sustentável da região do vale médio Ivaí do Estado do Paraná**. Informações disponíveis em <https://proamusep.com.br/pagina/80_CIMEIV.html> Acesso em 20 de jun. de 2021.

CISAMUSEP. **Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrão Paranaense**. Informações disponíveis em <<https://cisamusep.org.br/>> Acesso em 20 de jun. de 2021.

CISPAR. **Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná**. Informações disponíveis em <<https://www.consorciocispar.com.br/>> Acesso em 20 de jun. de 2021.

COÊLHO, Denilson Bandeira. **A agenda social nos governos FHC e Lula: competição política e difusão do modelo de renda mínima**. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil [livro eletrônico] / Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

COMISSÃO INTERGESTORES BIPARTITE DO PARANÁ. **Deliberação nº 287/2013**, de 20 de ago. de 2013, Curitiba, Paraná. Disponível em:
<https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-05/deliberacoes_2013_287_.pdf> Acesso em 20 de ago. de 2021.

CONSÓRCIO PARANÁ SAÚDE. Informações disponíveis em
<<https://www.consorcioparanasaude.com.br/>> Acesso em 20 de jun. de 2021.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CORRALO, Giovani da Silva. **O poder municipal na federação brasileira e o Deus Jano: competências constitucionais versus recursos financeiros**. In: CIARLINI, Álvaro Luís de Araújo Sales; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros (Org.). Pacto Federativo. Brasília: IDP, 2014a.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município – Autonomia na Federação Brasileira**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014b.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de coordenação e autonomia**. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil [livro eletrônico] / Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

DOMBROWSKI, Osmir. **Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos Municípios do interior**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 16, n. 30, p. 269-281, Jun 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000100016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 de jun. de 2021.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.

ESTADO DO PARANÁ. **Boletim - Informe Epidemiológico Coronavírus (COVID-19)**. Curitiba, PR, 31 de mai. de 2021. Disponível em:
<https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-05/informe_epidemiologico_31_05_2021.pdf> Acesso em: 04 de jun. de 2021.

FÉLIX, Rosana Dalla Costa. **Políticas Públicas de fomento ao empreendedorismo – Análise das práticas adotadas nos municípios de pequeno porte do Paraná.** Dissertação de mestrado em Planejamento e Governança Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR. Curitiba, 2014.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **A criação de Municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa.** *urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana*, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 295-309, Dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692015000300295&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 de jun. de 2021.

FERRAZ, Raul. **O Brasil Não Precisa de Estados: A Revolução dos Prefeitos.** [livro eletrônico] / Brasília, Thesaurus, 2017.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, edição de 2018 (ano base 2016).** Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/>> Acesso em 20 de jun. de 2021.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Plano de Ações Articuladas (PAR).** Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/par/perguntas-frequentes>> Acesso em: 24 de jun. de 2021.

GARCIA, Maria. **O Estado Federal: o Município e a limitação de poderes.** In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (Coord.). *O federalista atual: teoria do federalismo.* Belo Horizonte: Arraes, 2013.

GERIGK, Willson. **Política nos pequenos municípios brasileiros: uma análise de seus efeitos sobre o processo decisório, as políticas fiscais e os investimentos públicos.** Tese de Doutorado em Políticas Públicas. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir. **Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos.** *Rev. adm. contemp.*, Curitiba, v. 15, n. 3, p. 513-537, Jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552011000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 de jun. de 2021.

GERIGK, Willson, HEUERT, Liliane. **Efeitos dos fatores políticos sobre os investimentos públicos nos pequenos, médios e grandes municípios paranaenses.** Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais, 3., 2017, Londrina. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/anais/iii-simposio-orcamento-publico-e-politicas-sociais.php>> Acesso em 25 de jun. de 2021.

GERIGK, Willson, RODRIGUES, Janio. **Política e gastos sociais nos pequenos municípios paranaenses**. Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais, 3., 2017, Londrina. Disponível em: < <http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/anais/iii-simposio-orcamento-publico-e-politicas-sociais.php>> Acesso em 25 de jun. de 2021.

GRIN, Eduardo José. **Atores burocráticos e sua atuação política no interior da gestão governamental**. Race: Revista de Administração, contabilidade e economia, v. 15, p. 475-504, 2016. Disponível em: < https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/atores_burocraticos_e_sua_atuac.pdf>. Acesso em 23 de jun. de 2021.

GRIN, Eduardo José; NASCIMENTO, Alex Bruno do; ABRUCIO, Fernando Luiz; FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. **Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros**. Cadernos de Gestão Pública, v. 23, p. 312-336, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75417/74676>> Acesso em 23 de jun. de 2021.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais** / Mirian Goldenberg. – 16ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2020.

GURZA LAVALLE, Adrian; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. **O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem?** Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. Dados, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, Set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000300609&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 21 de jun. de 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **História do Estado do Paraná**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/historico>> Acesso em: 27 de jun. de 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE sai em defesa do orçamento do Censo 2021**. Agência de Notícias do IBGE, Brasília, 07 de julho de 2021. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30350-ibge-sai-em-defesa-do-orcamento-do-censo-2021>> Acesso em: 17 de ago. de 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Número de cidades brasileiras no Censo Demográfico por classes de tamanho da população (população presente e residente)** – Séries Históricas e Estatísticas, 2020. Disponível em:

<<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD98&t=numero-cidades-censo-demografico-classes-tamanho>>. Acesso em: 26 de out. de 2020.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Número de cidades paranaenses no Censo Demográfico por classes de tamanho da população (população presente e residente)** – Séries Históricas e Estatísticas, 2020. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=CD97&t=numero-municipios-censo-demografico-classes-tamanho>>. Acesso em: 26 de out. de 2020.

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Regiões Geográficas do Estado do Paraná**. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2019-09/Rela%C3%A7%C3%A3o%20dos%20munic%C3%ADpios%20paranaenses%20segundo%20regi%C3%B5es%20geogr%C3%A1ficas%20intermedi%C3%A1rias%20e%20imediatas.pdf>. Acesso em: 20 de jun. de 2021.

IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Anuário Estatístico do Paraná 2008 – 2019**. Disponível em <http://www.ipardes.gov.br/anuario_2019/index.html> Acesso em: 20 de jun. de 2021.

KINGDON, John. **Juntando as coisas**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.) Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, Vol. 1, 2006. HALL e TAYLOR **as três versões do neo-institucionalismo** – Hall e Taylor, Revista Lua Nova, n. 58. 2003a.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies** (3a. Ed.) New York, NY: Harper Collins, 2003b.

LASWELL, Harold Dwight. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto – O Município e o regime representativo no Brasil**. [livro eletrônico] / Brasília, Companhia das Letras, 7. ed. 2012. p. 88.

LEITE, Flávia Lo Buono. **Fusão de municípios: Impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais**. Dissertação de mestrado em administração pública. Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão. Belo Horizonte, 2014.

LYNN, Laurence E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005.

MARTELLO, Alexandro. **Home office no serviço público gerou economia de R\$ 1 bilhão em 5 meses, diz governo federal**. G1, Brasília, 25 setembro 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/25/home-office-no-servico-publico-gerou-economia-de-r-1-bilhao-em-5-meses-diz-governo.ghtml>> Acesso em: 22 de jun. de 2021.

MARTINS, Carlos Estevam. In: QUÉRCIA, Orestes. (org). **Municipalismo**. São Paulo, Cidade Press Editora, 1986.

MELLO, Diogo Lordello de. **Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel**. Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro, v.25, n.4, pp.199-217, out/dez, 1991. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8902/7790>> Acesso em: 25 de jun. de 2021.

MELLO, Diogo Lordello. **Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países**. Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, v. 31, n.6, p. 55-66, nov./dez. 1997.

MELO, Marcus André. **O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social**. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, pp. 845 a 889, out. / dez., 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582005000400004>>. Acesso em: 26 de jun. de 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. & SANCHES, Odécio. **Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade?** Cad. Saúde Públ. Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade** / Maria Cecília de Souza Minayo (org.); Suely Ferreira Deslandes; Romeu Gomes. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL – MTPS. **Dados obtidos através do Informações para o Sistema Público de Emprego e Renda (ISPER).**

Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_isper/index.php> Acesso em 25 de jun. de 2021.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O Espírito das Leis.** Coleção Os Pensadores, São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MOTA, Carlos Guilherme. **Brasil em perspectiva.** São Paulo: Difel, V. I, 1982.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A dimensão política da descentralização participativa.** São Paulo em Perspectiva. v.10, n.3, 1996.

OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. **Temas de federalismo fiscal brasileiro** [recurso eletrônico] / Gustavo da Gama Vital de Oliveira – 1. ed. – Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

PETERS, B. Guy. **American Public Policy.** Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PIERSON, Paul. **Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policy.** *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, 8 (4): 449-478, 1995.

PLANALTO. **Lista de Emendas Constitucionais.** Presidência da República, Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm> Acesso em: 26 jun. 2021.

PLANO DECENAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO PARANÁ. 2016-2025 / Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS. - Curitiba, PR: Secretaria da Família e Desenvolvimento Social. 2017.

PROAMUSEP. **Consórcio Público Intermunicipal de gestão do AMUSEP.** Informações disponíveis em <<https://www.proamusep.com.br/>> Acesso em 20 de jun. de 2021.

RABAT, Márcio Nuno. **A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil.** In: Consultoria Legislativa, estudo de agosto/2002. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/207708.pdf>>. Acesso em: 22 de jun. de 2021.

RAMOS, Maria Raquel Firmino. **Crise Financeira do Município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil** / Maria Raquel Firmino Ramos. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

REZENDE, Fernando. **A reforma tributária e a federação**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

RIBEIRO, Leandro Molhano. **Federalismo, governo local e políticas sociais no Brasil entre 1996 a 2004**. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil [livro eletrônico] / Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Significados e tendências do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e na Espanha**. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil [livro eletrônico] / Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

RODRIGUES, Ana Lúcia; GODOY, Amália Maria Goldenberg; SOUZA, Wesley Ferreira de. **A Região Metropolitana de Maringá na rede urbana brasileira e sua configuração interna**. In: RODRIGUES, Ana Lucia; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Orgs). Maringá: transformações na ordem urbana [recurso eletrônico] - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015.

RODRIGUES, J. N. **Descentralização e Gestão local: as diferentes condições institucionais dos municípios brasileiros**. Rio Claro, Seminário Internacional. O desenvolvimento local na Integração: estratégias, instituições e políticas. Rio Claro, UNESP, 2004.

SANTOS, André Marengo dos. **Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos Municípios brasileiros**. Opin. Pública, Campinas, v. 19, n. 1, p. 01-20, Jun. 2013. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762013000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 de jun. de 2021.

SAPIR, Edward. **Anthropologie**. Tomo I, Paris: Ed. Minuit, 1.967.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções** / Leonardo Secchi. – São Paulo: Cengage Learning, 2019a.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso** / Leonardo Secchi, Fernando de Souza Coelho, Valdemir Pires. – 3. ed. – São Paulo, SP: Cengage, 2019b.

SENADO FEDERAL. **Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser alterada para equilibrar contas de estados e municípios**. Agência Senado, Brasília, 19 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/09/19/lei-de-responsabilidade-fiscal-pode-ser-alterada-para-equilibrar-contas-de-estados-e-municipios>> Acesso em: 26 de jun. de 2021.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019, texto original**. Brasília, 05 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1612547163596&disposition=inline>>. Acesso em: 20 de jun. de 2021.

SENADO FEDERAL. **Tramitação completa da PEC 188/2019**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>> Acesso em: 23 de jun. de 2021.

SGORLON, Claudiana Tavares da Silva; TAVARES, Gisele de Cássia. **A participação de conselheiros de políticas públicas na elaboração do PPA, da LDO e da LOA**. Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais, 3., 2017, Londrina. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/anais/iii-simposio-orcamento-publico-e-politicas-sociais.php>> Acesso em 25 de jun. de 2021.

SILVA, Camila Ribeiro. **Estratégias utilizadas por gestores de Municípios de pequeno porte para garantia de acesso aos usuários do SUS a serviços de média complexidade** [dissertação de mestrado em saúde coletiva. Londrina: Universidade Estadual de Londrina; 2016.

SILVA, João Felipe Marques da; CARVALHO, Brígida Gimenez; DOMINGOS, Carolina Milena. **A governança e a relação público-privado no cotidiano das práticas em Municípios de pequeno porte**. Ciênc. Saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 23, n. 10, p. 3179-3188, Out. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018001003179&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 de jun. de 2021.

SOUZA, Celina. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças**. Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560,

2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 de jun. de 2021.

SOUZA, Celina. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização**. Ciênc. Saúde coletiva, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232002000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 de jun. de 2021.

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, Jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 de jun. de 2021.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 de jun. de 2021.

SOUZA, Celina. **Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas**. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil [livro eletrônico] / Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

TAVARES, Márcio Miguel. **Políticas Públicas e pequenos municípios: uma avaliação no Estado do Paraná**. Dissertação de mestrado em geografia. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Efetividade e eficácia dos conselhos**. In.: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo, Polis, 2000.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. e TATAGIBA, Luciana. **Movimentos Sociais e Sistema Político: Os Desafios da Participação**. Observatório dos Direitos do Cidadão, no 25, Instituto Pólis/PUC-SP, 2005.

TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores**. Cadernos MetrÓpole (PUCSP), São Paulo, v. 10, p. 103-140, 2003. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9201>> Acesso em 23 de jun. de 2021.

TÓTORA, Silvana Maria Corrêa; CHAIA, Vera. **Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais**. Cadernos MetrÓpole (PUCSP), São Paulo, n.8, p. 69-101, 2002. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9251>> Acesso em 23 de jun. de 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE-PR), **Estudo de viabilidade municipal**. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, nov. de 2015. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/estudo-de-viabilidade-municipal/296299/area/10>>. Acesso em: 25 de jun. de 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **TCE-PR aponta inviabilidade de municípios com menos de 5 mil habitantes**. Curitiba, PR, 11 de jan. de 2017. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-aponta-inviabilidade-de-municipios-com-menos-de-5-mil-habitantes/4671/N>>. Acesso em: 22 de jun. de 2021.

TURATO, Egberto Ribeiro. **Tratado da metodologia da pesquisa clínico-qualitativa: construção teórico-epistemológica, discussão comparada e aplicação nas áreas da saúde e humanas**. Petrópolis: Vozes, 2003.

**ANEXO I - TERMO DE CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE ENTREVISTA
SEMIESTRUTURADA E DE ANONIMATO DO DEPOIMENTO**

Pelo presente documento, eu _____, portador (a) da cédula de identidade (RG) sob o nº _____, devidamente inscrito (a) no CPF/MF sob o nº _____, na qualidade de personalidade entrevista no local e data descritos no presente termo, exercendo a função de _____ no Município de _____, Estado do Paraná, declaro ceder ao Pesquisador **CARLOS HENRIQUE BREDARIOL BATISTA**, brasileiro, servidor público, aluno do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá⁷⁵, devidamente inscrito no CPF/MF sob o nº 064.894.449-25, portador da cédula de identidade (RG) nº 10.866.769-9, residente e domiciliado na Rua Luiz Trintinalha, nº 1.269, Jardim Esplanada, na cidade de Mandaguari, Estado do Paraná, sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental que prestei ao pesquisador/entrevistador aqui referido, **na cidade de _____, Estado do Paraná, em ____ (dia) de ____ (mês) de 2021.**

Compromissos firmados no presente termo:

- O pesquisador acima citado **fica consequentemente autorizado a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais**, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a ressalva de garantia, por parte dos referidos terceiros, da integridade do seu conteúdo.
- **O pesquisador se compromete a preservar meu depoimento no anonimato**, identificando minha fala com nome fictício ou símbolo não relacionados à minha verdadeira identidade.

Por expressão de verdade, firmo o presente termo.

Município, __ (dia) de ____ (mês) de 2021.

Assinatura do (a) Entrevistado (a)

Carlos Henrique Bredariol Batista
Discente do PGC-UEM

⁷⁵ Aluno Regular do Programa de Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, integrante da turma 2019-2021, na Linha de Pesquisa 01: **Instituições, políticas públicas e participação**. Site para consulta: <<http://www.pgc.uem.br/discentes-1/matriculados>> Acesso em 23 de março de 2021.

ANEXO II - TABELAS DE EVOLUÇÃO DOS GASTOS EM ÁREAS DE ATUAÇÃO

Tabela 12 - Evolução dos gastos em áreas de atuação – Doutor Camargo

Ano	Saúde	Assistência	Educação	Cultura	Desporto e Lazer
2008	1.302.562,55	215.207,61	1.341.590,30	10.648,77	64.355,28
2009	1.926.204,42	149.870,63	1.714.603,60	11.866,65	218.328,93
2010	2.056.334,32	203.448,40	1.758.679,75	19.485,34	139.321,82
2011	2.426.962,48	311.865,05	1.972.772,76	292.336,75	82.587,82
2012	2.913.510,06	355.314,49	2.239.542,87	59.082,98	238.277,36
2013	3.635.748,23	365.325,83	2.600.581,84	78.506,38	102.549,65
2014	3.901.268,33	617.376,85	2.983.775,56	55.864,68	187.157,39
2015	4.174.388,76	506.510,68	4.262.437,53	15.260,01	156.352,27
2016	5.355.282,90	627.928,69	3.992.345,14	24.606,67	139.631,07
2017	5.392.458,02	577.179,26	5.064.698,46	45.285,96	185.757,67
2018	6.125.802,85	683.677,90	5.095.998,73	74.433,58	249.627,93
2019	5.883.729,83	821.782,89	4.960.172,74	78.707,53	212.524,19

Fonte: IPARDES e Portal da Transparência das entidades, 2021

Tabela 13 - Evolução dos gastos em áreas de atuação – Floresta

Ano	Saúde	Assistência	Educação	Cultura	Desporto e Lazer
2008	1.783.669,94	125.875,03	1.475.827,82	15.644,71	99.272,57
2009	2.252.042,67	202.039,71	2.267.009,82	0	59.546,00
2010	2.538.798,52	172.263,02	2.571.338,76	0	62.640,94
2011	2.729.482,54	253.431,97	2.748.536,19	3.748,80	58.067,17
2012	3.771.312,50	326.480,10	2.943.436,56	1.082,81	137.367,81
2013	3.447.623,07	280.773,39	3.080.417,97	4.880,75	72.536,65
2014	4.577.952,43	415.519,64	4.691.726,01	1.915,26	339.997,27
2015	5.054.614,03	624.334,30	5.250.486,89	8.132,45	224.079,59
2016	6.357.042,83	834.224,65	6.628.648,17	7.712,61	490.586,99
2017	6.060.628,57	615.926,06	7.070.703,82	19.497,97	229.316,18
2018	7.143.606,23	749.379,35	7.034.519,07	17.862,64	282.668,60
2019	7.550.280,33	1.054.925,79	6.980.282,67	1.077,11	289.071,81

Fonte: IPARDES e Portal da Transparência das entidades, 2021

Tabela 14 - Evolução dos gastos em áreas de atuação – Itambé

Ano	Saúde	Assistência	Educação	Cultura	Desporto e Lazer
2008	2.155.307,99	176.296,93	1.685.885,96	40.399,53	39.588,57
2009	2.417.816,35	191.701,53	1.949.007,27	52.895,18	46.606,81
2010	2.818.054,47	175.599,27	2.435.431,52	68.033,51	48.747,99
2011	2.843.942,49	227.714,68	4.733.531,81	85.090,44	53.081,67
2012	3.891.320,52	306.270,25	3.261.377,38	145.660,88	71.075,82
2013	4.066.007,80	222.035,75	2.822.667,95	212.471,51	93.470,83
2014	4.480.741,32	327.167,88	3.424.185,95	252.192,80	104.211,12
2015	5.018.813,79	426.623,03	4.304.736,67	321.431,94	136.808,74
2016	5.196.676,51	488.835,81	4.372.391,98	238.271,30	442.379,93
2017	5.532.215,14	407.479,51	4.766.095,25	217.565,91	279.296,25
2018	6.229.344,88	1.007.852,67	4.882.168,11	250.575,31	98.573,55
2019	6.335.907,07	1.202.066,71	5.227.680,00	412.627,98	321.837,72

Fonte: IPARDES e Portal da Transparência das entidades, 2021

Tabela 15 - Evolução dos gastos em áreas de atuação – Ivatuba

Ano	Saúde	Assistência	Educação	Cultura	Desporto e Lazer
2008	1.258.150,68	183.674,02	953.463,96	117.507,61	127.911,39
2009	1.334.934,92	173.704,59	1.069.999,97	49.125,95	127.146,00
2010	1.516.776,03	194.603,14	1.102.551,67	67.361,99	177.837,65
2011	2.007.621,23	235.803,64	1.429.288,82	177.043,06	227.964,47
2012	2.191.136,82	303.245,50	1.549.949,70	99.185,18	527.631,95
2013	2.576.593,68	306.225,15	1.767.838,25	104.130,32	186.232,57
2014	3.743.270,00	347.326,82	3.328.344,09	64.364,18	213.396,87
2015	3.483.238,41	382.584,44	2.584.691,47	108.203,75	257.713,67
2016	4.202.343,48	341.440,60	2.434.385,11	104.600,83	912.697,22
2017	4.305.831,89	413.833,77	3.431.864,78	119.416,54	442.629,42
2018	4.856.860,99	498.899,24	2.595.281,03	224.510,07	286.736,90
2019	4.739.587,19	999.494,61	2.608.969,30	190.827,62	353.559,28

Fonte: IPARDES e Portal da Transparência das entidades, 2021

Tabela 16 - Evolução dos gastos em áreas de atuação – Ourizona

Ano	Saúde	Assistência	Educação	Cultura	Desporto e Lazer
2008	1.548.867,32	258.943,21	925.008,08	29.475,61	195.768,94
2009	1.600.020,14	335.397,68	1.877.668,15	36.002,40	204.811,73
2010	1.839.496,72	357.789,08	1.345.322,24	37.113,38	201.642,33
2011	2.150.262,77	440.964,98	1.174.298,68	58.961,92	364.836,96
2012	2.181.518,96	558.217,79	1.844.881,13	78.151,23	275.267,50
2013	2.744.193,28	621.297,66	2.284.586,27	59.874,46	300.573,28
2014	3.642.584,29	515.241,67	2.499.888,08	43.544,93	300.323,48
2015	3.496.196,23	621.284,12	2.653.410,17	66.270,17	230.637,73
2016	3.977.969,34	590.951,11	3.066.196,46	95.076,52	261.372,35
2017	3.939.585,37	632.075,69	2.990.319,95	56.614,41	445.212,63
2018	5.105.195,01	700.711,30	3.705.991,81	84.986,73	329.703,84
2019	4.443.564,46	1.065.037,09	3.761.976,31	106.018,21	354.115,59

Fonte: IPARDES e Portal da Transparência das entidades, 2021

Tabela 17 - Evolução dos gastos em áreas de atuação – São Jorge do Ivaí

Ano	Saúde	Assistência	Educação	Cultura	Desporto e Lazer
2008	1.604.527,13	292.164,59	1.458.899,89	48.410,83	159.870,35
2009	2.096.472,27	272.467,48	2.025.734,50	150.929,28	162.841,43
2010	2.109.818,05	406.323,50	2.069.590,52	100.896,49	407.543,22
2011	2.831.781,66	528.220,55	2.483.508,11	121.075,20	195.409,72
2012	3.681.315,30	603.864,66	2.802.209,60	145.290,24	224.950,69
2013	4.532.328,64	702.890,71	3.347.080,79	167.232,98	282.589,70
2014	4.358.007,58	797.007,80	3.779.686,71	213.527,58	703.628,54
2015	5.071.757,03	1.036.427,52	3.952.393,27	194.236,65	475.275,89
2016	5.506.959,81	901.616,14	4.394.875,96	201.380,11	332.117,38
2017	6.101.427,77	940.888,11	4.736.734,14	220.085,99	425.724,81
2018	7.113.093,04	1.037.804,55	4.424.144,23	886.502,72	638.398,55
2019	6.758.043,64	1.523.457,67	5.097.078,75	329.674,43	631.822,82

Fonte: IPARDES e Portal da Transparência das entidades, 2021