

DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICA MUNICIPAL

SÉRIE
CIDADANIA
E POLÍTICA

6



oficina municipal.
escala de cidadania e gestão pública



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

FEDERALISMO, MUNICÍPIO E DEMOCRACIA **FERNANDO LUIZ ABRUCIO** |
PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO NOS MUNICÍPIOS **ANDERSON RAFAEL
NASCIMENTO** | POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL **FERNANDO DE SOUZA COELHO
RAPHAEL BORELLA PEREIRA DA SILVA, BRUNO MAGALHÃES E LEONARDO
SECCHI** | FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E
FEDERALISMO FISCAL **FRANÇOIS E. J. DE BREMAEKER** | PARTICIPAÇÃO
E CONTROLE SOCIAL NO MUNICÍPIO **VERA SCHATTAN P. COELHO**

Descentralização e Política Municipal

Federalismo, Município e Democracia

Fernando Luiz Abrucio

Poder Executivo e Legislativo nos Municípios

Anderson Rafael Nascimento

Políticas Públicas e Gestão Governamental na Administração Pública Municipal

Fernando de Souza Coelho

Raphael Borella Pereira da Silva

Bruno Magalhães

Leonardo Secchi

Financiamento das Políticas Públicas Municipais e Federalismo Fiscal

François E. J. de Bremaeker

Participação e Controle Social no Município

Vera Schattan P. Coelho



SÉRIE

CIDADANIA E POLÍTICA

6



TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS:
OFICINA MUNICIPAL
Rua Padre Garcia Velho, 73 – Cj. 61 e 64 – Pinheiros
CEP: 05420-030 – São Paulo – SP
Tel.: (011) 3032-4330 – info@oficinamunicipal.org.br
www.oficinamunicipal.org.br

Editor Responsável

José Mário Brasiliense Carneiro

Organizadores

José Mario Brasiliense Carneiro
Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro Santos
Raphael Borella
Eder dos Santos Brito

Revisão

Paulo Kaiser

Projeto gráfico, diagramação e capa
studiobepea.com

ISBN DA SÉRIE CIDADANIA E POLÍTICA

Prefixo Editorial: 89739
Número ISBN: 978-85-89739-07-8
Título: Cidadania e política
Tipo de Suporte: PAPEL

Apresentação

A Oficina Municipal, em parceria com a Fundação Konrad Adenauer, apresenta a segunda edição revisada do livro *Descentralização e Política Municipal*, uma obra da *Série Cidadania e Política*. Esta Série tem como objetivo contribuir com a formação política e com a efetiva participação dos cidadãos nas instâncias democráticas, em especial, em nível Municipal. A presente obra, como sexto volume da Série, revisita alguns dos temas anteriores sob a perspectiva da política local que é um tema central para a missão da Oficina Municipal.

Recordemos de início que os volumes anteriores desta Série (do I ao V), apresentaram os princípios, as instituições e os atores que dão vida ao Estado de Direito e à Democracia. Este conjunto oferece ao leitor uma visão abrangente tanto do ponto de vista teórico como prático, ou empírico. E falando em prática política, costumamos dizer na Oficina Municipal que o município é uma escola de democracia, parafraseando o ex-Prefeito e ex-Chanceler alemão, Konrad Adenauer (CDU).

Nesta mesma perspectiva, o ex-Governador André Franco Montoro (1916-1999) tinha uma frase que se tornou um slogan do movimento municipalista: “Ninguém mora na União ou nos Estados. As pessoas moram nos Municípios”. De fato, a resolução de grande parte dos problemas que afligem os cidadãos depende, em geral, da execução de políticas públicas no nível municipal. Em geral, é na política municipal que se iniciam carreiras políticas que alcançarão mais tarde uma abrangência maior no nível estadual e federal.

Por estas razões, neste sexto volume da Série Cidadania e Política o leitor é convidado a adentrar as especificidades, os desafios e o potencial da Política Local. Esperamos que o conjunto de artigos aqui reunidos possam contribuir efetivamente para um engajamento cívico dos nossos leitores na construção do bem comum no seu lugar de trabalho e estudo, na sua vida familiar e social.

Os artigos aqui agrupados tratam de diversos aspectos da vida política do município. O primeiro capítulo, de autoria de Fernando Abrucio, apresenta o conceito político central para o entendimento da política local no Brasil: o Federalismo. Abrucio nos apresenta a história do regime federativo brasileiro inspirado nos EUA e descreve os principais desafios em termos de autonomia e coordenação que a Constituição de 1988 colocou para as três esferas de governo. E isso é importante destacar: a Federação brasileira, se difere da maioria que tem apenas duas esferas de governo, enquanto aqui, os Municípios são entes federativos.

Em seguida, Anderson Nascimento desvenda as particularidades e contradições da divisão de poderes no nível municipal entre os Poderes Executivo e Legislativo. O terceiro capítulo, de autoria de Fernando de Souza Coelho, Raphael Borella Pereira da Silva, Bruno Magalhães e Leonardo Secchi, explora os conceitos fundamentais de política pública, gestão governamental e governança pública, demonstrando sua aplicação no contexto Municipal.

Vale lembrar que um dos principais desafios para a implementação de políticas públicas locais, num contexto em que o Município ganhou diversas competências constitucionais, é o financiamento por meio de impostos, contribuições e repasses. François Bremaeker explora, no quarto

capítulo, as principais fontes de recursos e a distribuição das despesas municipais, demonstrando o desequilíbrio crescente entre entradas e saídas, com consequências potencialmente desastrosas para saúde financeira das prefeituras. Finalmente Vera Coelho apresenta os principais mecanismos de controle e participação social no nível municipal, constitutivos de um processo de construção da democracia local que ainda está em curso e precisa da contribuição de todos os cidadãos e grupos envolvidos na vida do município.

Cabe a nós concluir esta breve apresentação com um profundo agradecimento aos autores e autoras, já nominadas, por este belo conjunto de artigos. É também oportuno reconhecer o excelente trabalho da equipe editorial que tornou possível esta segunda edição, revisada e ampliada, da Série Cidadania e Política nas pessoas de Raphael Borella, Eder Brito, Gustavo Adolfo Santos, Lidianne Souza Santos, Sophia Veronesi, Olívia Dórea e Ana Luisa Scudeler Martino. Vale destacar o belo esforço que este grupo de colegas e amigos fizeram ao redesenhar a sequência de temas de cada um dos volumes e revisar o excelente material recebido dos autores para garantir coesão, unidade e harmonia ao conjunto da obra.

Por fim, mas não menos importante, agradecemos o apoio da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) que, há mais de duas décadas, tem viabilizado a oferta de cursos e a edição de livros numa estreita parceria institucional com a Oficina Municipal. Vale mencionar que, desde 2020, graças a este precioso apoio da KAS, a Oficina Municipal adentrou com coragem no mundo online e, a cada ano, cerca de quatro mil pessoas têm acessado os conteúdos produzidos por esta fecunda parceria. A cooperação permanente com os colegas da KAS-Brasil, sediada no Rio de Janeiro, tem produzido sinergias nos campos editorial,

científico e administrativo, fundamentais para os progressos da Oficina Municipal (OM). Enfim, são incontáveis os impactos positivos da atuação dos cidadãos, políticos e gestores públicos municipais que passam pelos nossos Programas e constituem, juntamente com nossos professores, esta bela história da família OM-KAS.

Esperamos que a leitura destes artigos possa servir como um estímulo para reflexão permanente e aprofundada sobre a política e, sobretudo, possa impulsionar a participação democrática dos nossos leitores e leitoras nas instâncias da vida social e política que nos rodeiam.

Setembro de 2024

José Mario Brasiliense Carneiro
Fundador da Oficina Municipal

Sumário

Federalismo, Município e Democracia	09
Fernando Luiz Abrucio	
Poder Executivo e Legislativo nos Municípios	29
Anderson Rafael Nascimento	
Políticas Públicas e Gestão Governamental na Administração Pública Municipal	55
Fernando de Souza Coelho	
Raphael Borella Pereira da Silva	
Bruno Magalhães	
Leonardo Secchi	
Financiamento das Políticas Públicas Municipais e Federalismo Fiscal	87
François E. J. de Bremaeker	
Participação e Controle Social no Município	113
Vera Schattan P. Coelho	

Federalismo, Município e Democracia*

Fernando Luiz Abrucio¹

O município se tornou peça-chave do sistema político-administrativo brasileiro a partir da Constituição de 1988, ganhando status de ente federativo. Nessa nova realidade constitucional, as municipalidades obtiveram uma autonomia inédita em nossa história em termos de recursos, competências legais e materiais, além de grande capacidade decisória para definir os rumos da vida política local. Muitos aspectos positivos advêm dessa mudança, porém dois grandes problemas permanecem como entraves ao aperfeiçoamento do poder local: a sua inserção na dinâmica federativa e a forma como a parcela significativa das cidades ainda é gerida.

Este artigo procura sumarizar as principais questões que interferem na lógica política municipal no contexto do federalismo e das relações intergovernamentais, além de situar a discussão no contexto específico do federalismo brasileiro. Para tanto, o texto se estrutura da seguinte forma. Primeiro, para entender o lugar do município no ordenamento político, é preciso inseri-lo no contexto federativo, definindo o que é Federação, por que ela existe, como funciona e qual a sua relação com o governo local. A seguir, mostra-se, de forma breve, como se estruturou a Federação brasileira e de que maneira os municípios fizeram parte desta história. Tomando como base este arcabouço

*Artigo produzido em 2021

1. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, Mestrado e Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Foi pesquisador visitante no MIT entre 2019 e 2020. Ganhador do Prêmio Moinho Santista de melhor cientista político brasileiro na categoria juventude (2001), obteve o Prêmio Lourival Gomes Machado na categoria melhor dissertação de mestrado do departamento de Ciência Política da USP (1998), além de ter conquistado dois prêmios Anpad (Associação Nacional de Pesquisa em Administração) como melhor trabalho de Administração Pública do país (1998 e 2003). É professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (SP) desde 1995. Foi presidente da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas (Anepcp) em 2015 e secretário-adjunto da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) entre 2001 e 2002. É articulista do jornal Valor Econômico E-mail: fabrucio@gmail.com

maior, ressalta-se, a seguir, a nova situação do federalismo e das municipalidades após a Constituição de 1988.

Federação e município: o lugar do poder local

O poder local tem se tornado importante em grande parte do mundo. É bem verdade que as comunas europeias há séculos constituem parte importante da vida política daqueles países, mas a centralização política, iniciada com a formação do Estado moderno, paulatinamente enfraqueceu as localidades em prol do governo central. Desde o final da década de 1960, contudo, iniciou-se um intenso processo de descentralização, que tem se espalhado pelo mundo (ABRUCIO e SOARES, 2001).

Só que o status do governo local varia de acordo com a forma de Estado que vigora em cada país. Classicamente, há dois modelos de distribuição territorial de poder: o Estado Unitário e a Federação. No primeiro, a autonomia dos entes subnacionais deriva do centro, que delega funções e autoridade às instâncias locais, mas sem que isto resulte numa autonomia de direito às localidades. É desta maneira que funciona a maior parte dos países do mundo.

Se no Estado Unitário a autonomia local é derivada, numa Federação ela é originária. Isto é, um país federativo é resultado de uma união de partes que decidem viver juntas, procurando compatibilizar a autonomia dos entes subnacionais com a interdependência entre eles, particularmente pela criação de um pacto nacional.

Os Estados Unidos constituem a primeira experiência federativa do mundo. Sua opção constitucional foi pela manutenção das liberdades locais conjugada com o esforço de se criar mecanismos de integração nacional. Mesmo sendo um modelo muito elogiado nos últimos 200 anos, poucas nações optaram pelo federalismo – somente um pouco mais de 10% delas. Segundo o Forum of Federations (2018), atualmente há 23 países constitucionalmente federativos, e mais dois que funcionam como semifederações – Espanha e África do Sul². Não obstante, os estados

2. <http://www.forumfed.org/countries>, consultado no dia 28 de dezembro de 2020.

federais representam mais de 40% da população mundial. Mais do que isso: a importância geopolítica, econômica e cultural dos que adotam a forma federal é evidente em todos os cantos do mundo, dos EUA à Rússia, da Índia à Alemanha, do Canadá à Nigéria, da Suíça à Argentina, do México à Austrália, para não falar do próprio Brasil, para ficar nos casos mais relevantes (ABRUCIO, 2003).

Mas por qual razão um povo buscaria se organizar politicamente pela via do federalismo? Esta opção derivaria de uma situação federalista, resultante de duas condições (cf. BURGESS, 1993). A primeira é a existência de heterogeneidades que dividem uma determinada nação. Tais heterogeneidades podem ser territoriais (grande extensão e/ou enorme diversidade física), linguísticas, étnicas, socioeconômicas (desigualdades regionais), culturais e políticas (diferenças no processo de formação das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas). Canadá, Índia, Rússia, Brasil e Estados Unidos, para ficar em exemplos relevantes, contêm heterogeneidades constitutivas que os impedem de ser uma nação sem um arranjo federativo.

Além da heterogeneidade, porém, uma segunda condição deve existir numa situação federalista. Trata-se da construção de um discurso e de uma prática por parte dos defensores da *unidade na diversidade*, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades. Desta ideia nasce a Federação, sinteticamente definida como um pacto constitucional entre entes e/ou lideranças regionais a fim de constituir uma nação que garanta a convivência entre *autonomia e interdependência*, os dois conceitos centrais do federalismo. Para que isso ocorra, quatro características são fundamentais, resumidas a seguir:

- a) Primeiro, é preciso estabelecer um contrato federativo que mantenha o equilíbrio entre a autonomia e a interdependência entre as partes. Esta forma contratual tem sua figura máxima na Constituição escrita e, em maior ou menor medida, é re-

novada por outros pactos e acordos entre os entes federativos ao longo do tempo;

b) O pacto federativo, garantido em última instância pela Constituição, estabelece, no mínimo, duas esferas de governo: uma nacional, que ligará as partes antes separadas, e outra subnacional, que mantém a autonomia original dos pactuantes. Em pouquíssimos casos, há um terceiro ente federativo, vinculado ao poder local – o Brasil é uma destas exceções. Embora não seja um pactuante, o governo local vem ganhando importância no mundo em geral e em particular nas federações.

c) O contrato federativo, em terceiro lugar, precisa ser garantido por instituições. Elas são fundamentais em dois aspectos: por um lado, devem garantir os direitos dos pactuantes e, em alguma medida, reduzir a assimetria entre eles e, por outro, devem estabelecer mecanismos de controles mútuos, evitando a tirania de um nível de governo sobre os demais. As principais instituições garantidoras são a Suprema Corte e um Legislativo que tenha representação territorial, especialmente por meio do bicameralismo.

d) Por fim, as relações intergovernamentais constituem a peça-chave de qualquer Federação. Elas definem o dia a dia das principais decisões tomadas pelos níveis de governo, uma vez que a autonomia e a interdependência realizam-se por meio do diálogo, da negociação e da cooperação entre os níveis de governo.

As relações intergovernamentais estão se tornando cada vez mais importantes na Federações e mesmo nos diversos países que, nos últimos anos, federalizaram mais a organização político-administrativa de seus territórios. Isto se deve, em primeiro lugar, à expansão e à complexificação crescentes das políticas públicas, que aumentam a necessidade de entrelaçamento e coordenação entre os níveis de governo, rompendo com o modelo clássico

de federalismo em que predominava uma separação que definia de forma estrita as funções de cada ente.

Em boa medida, isto é causado pelo fenômeno da regionalização dos problemas de ação coletiva, que torna difícil resolver certas questões pela via de um único nível de governo. Temas como transportes, meio ambiente e tratamento de resíduos sólidos, entre outros, tendem a ultrapassar a fronteira de uma jurisdição, especialmente quanto mais adensamento urbano houver. Tal fenômeno é muito forte em áreas de forte conurbação e metropolização. Mas também é relevante em regiões mais pobres compostas basicamente de pequenas cidades, que podem se favorecer da ajuda mútua para enfrentar questões das quais sozinhas não dariam conta. Em ambos os casos, é fundamental construir mecanismos verticais e, principalmente, horizontais de articulação dos entes federativos.

A relevância das relações intergovernamentais relaciona-se, ademais, à valorização crescente do poder local. Este processo tem várias causas, com destaque para a urbanização, o surgimento de movimentos de valorização do espaço cidadão (comunitarismo) e, principalmente, por causa da descentralização, que cada vez mais se aprofunda até o nível governamental mais próximo do cidadão – no caso brasileiro, os municípios. Com o fortalecimento das formas locais de governança, aumentou a complexidade do relacionamento intergovernamental, particularmente em Federações.

A situação do poder local nas Federações pode ser resumida por dois aspectos: de um lado, cada vez mais ele tem autonomia decisória, atuando fortemente na provisão dos serviços públicos e na regulamentação da vida cidadina. De outro, o sucesso da gestão municipal está intimamente ligado à dinâmica intergovernamental, seja porque há a necessidade de ação conjunta entre os níveis de governo, seja porque as municipalidades por vezes precisam do apoio dos outros entes para garantir a qualidade de sua governança.

Trajetória da Federação brasileira: relações intergovernamentais e o papel do município

A trajetória da Federação brasileira é marcada pela dificuldade em equilibrar autonomia e interdependência, gerando fenômenos de descentralização oligárquica e de centralização autoritária ou excessiva. Nesta história, os municípios tiveram um lugar secundário e subordinado, uma realidade que só começou a mudar com a redemocratização do país.

O poder local no Brasil foi fortemente subjugado ao longo do primeiro século independente do país, quando no Império vingou um modelo unitarista. O primeiro autor a mostrar isto foi João de Azevedo Carneiro Maia, com o seminal *O Município: Estudos sobre Administração Local*, de 1883. Seu trabalho, infelizmente, ecoou pouco no debate público e a primeira experiência mais generalizada de descentralização, com a adoção do federalismo, não fortaleceu as municipalidades.

Em sua origem, o modelo federativo no Brasil, adotado com o advento da República, não resultou de um pacto entre unidades autônomas, como nos EUA (nosso modelo inspirador). Ocorreu aqui um processo de descentralização de poder do centro para os estados, uma vez que em quase 70 de seus primeiros anos como nação independente o país fora regido por um Império bastante centralizado. Este contraste fica nítido na frase de Rui Barbosa: “Tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes”.

O resultado deste modelo foi um tipo de federalismo inicialmente dominado pela descentralização fragmentada do poder, concentrado nas mãos dos estados, os quais faziam um jogo político basicamente oligárquico no seu plano interno. Isto se repetia no plano nacional, pois a definição da eleição presidencial passava por um acordo entre os dois principais estados da Federação, São Paulo e Minas Gerais, em aliança com outras unidades médias, como o Rio Grande do Sul, o Rio de Janeiro e a Bahia. Em ambos os planos federativos, predominavam as fraudes, o voto de cabresto e a inexistência de qualquer fiscalização independente do processo eleitoral.

Os governos locais não se beneficiaram no federalismo da Primeira República. Os municípios foram enfraquecidos em suas competências e em alguns estados eles podiam ser inclusive extintos, particularmente quando havia a derrota do grupo dominante em determinada localidade (ABRUCIO, 1998).

A Primeira República se encerra com uma cisão entre São Paulo e Minas Gerais, causada pela insistência do primeiro em eleger sequencialmente um segundo presidente paulista, quebrando o acordo entre os dois estados e gerando assim descontentamento nos demais. Além disso, era crescente a insatisfação de alguns setores sociais com o modelo oligárquico descentralizado da República Velha, embora não houvesse à época uma visão clara de como melhorar o federalismo. Na verdade, os grupos políticos hegemônicos professavam como substituto do modelo descentralizador oligárquico uma visão centralizadora e autoritária.

O período governado por Getúlio Vargas produziu impactos importantes no federalismo brasileiro, principalmente devido a uma forte centralização de poder no Executivo federal. No plano econômico, fortaleceu-se bastante a intervenção do Estado nos domínios econômico e social, com a constituição do modelo nacional-desenvolvimentista.

Uma nova estrutura administrativa também foi montada, com a criação do Dasp, a primeira experiência de introdução sistemática da burocracia de mérito no Brasil. Não obstante, nem toda a estrutura burocrática foi atingida por esta modernização. Cabe ressaltar que foi exatamente o plano subnacional que mais se manteve sob a égide do modelo patrimonialista, de modo que o processo de modernização praticamente se concentrou no governo federal (ABRUCIO, PEDROTI & PÓ, 2010). Este descompasso só começou a ser combatido muito recentemente, nos últimos 20 anos, fazendo com que o problema da qualidade da gestão pública tenha sido mais acentuado em estados e, sobretudo, municípios – daí a importância desta temática para a governança local, como veremos mais adiante.

Com um golpe em 1937, estabeleceu-se o Estado Novo, ápice do modelo varguista. Neste período, a centralização de poder foi bastante intensa, chegando-se mesmo a abolir o federalismo da Constituição, retirando-se a expressão “Estados Unidos do Brasil” de seu texto. Os estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo presidente da república e, portanto, subordinados ao Executivo federal.

Do ponto de vista dos municípios, o varguismo não trouxe grandes modificações no legado deixado pelo estadualismo da Primeira República. Houve até um primeiro arranjo em prol do municipalismo, com a Constituição de 1934, mas ele foi logo enterrado pelas instituições do Estado Novo, que foi capaz de piorar a situação vigente na República Velha: além de enfraquecer a autonomia municipal, foram suprimidas as próprias eleições locais.

Com a instalação de um novo regime, marcado pelas regras democráticas da Constituição de 1946, o federalismo voltava a ser o fundamento político-territorial do país. Daí também nasce o municipalismo moderno brasileiro, que se desenvolverá nas duas décadas posteriores, até o advento do regime militar. Como novidades, destacam-se o surgimento do Ibam (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), as primeiras propostas de política urbana com autonomia municipal e a expansão dos municípios e das eleições no plano local. É bem verdade que a imensa parcela das municipalidades ainda convivia com processos oligárquicos e coronelistas – aqui no sentido original, cunhado por Vitor Nunes Leal (1986), de privatismo local e subordinação ao governo estadual.

No plano horizontal, houve uma preocupação de tornar a Federação mais equilibrada. Para tanto, instituiu-se a distribuição horizontal de recursos por meio da destinação de receitas federais a regiões menos desenvolvidas – notadamente Norte e Nordeste. Além disso, o medo da volta da República do Café com Leite fez com que as outras elites regionais reforçassem a sobre-representação dos estados menos desenvolvidos na distribuição de ca-

deiras na Câmara Federal e, mais intensamente, a sub-representação do Sudeste, particularmente de São Paulo.

No que se refere às relações verticais, o cenário era duplo: de um lado, a União continuava sua expansão em prol do projeto nacional desenvolvimentista. De outro, as elites regionais recuperaram poder, fortalecendo o Congresso Nacional e principalmente os governadores de estado. Dos quatro presidentes eleitos do período, dois tinham sido, um pouco antes, chefes de Executivos estaduais. Ademais, o êxito dos partidos na eleição presidencial dependia da articulação com os diversos caciques regionais (ABRUCIO, 1998).

O final do período 1945-1964 foi marcado por uma forte radicalização política, em meio ao cenário da Guerra Fria e à falta de efetiva adesão das elites brasileiras ao processo democrático. O resultado foi a realização de um golpe de estado, com apoio de líderes civis – particularmente os governadores de São Paulo, Guanabara e Minas Gerais – e capitaneado pelos militares. Instalou-se um regime político que durou cerca de 20 anos e causou um forte impacto na Federação.

O regime militar teve como diretriz a maior centralização possível do poder, de modo a evitar o surgimento de oposições civis advindas das elites regionais. Segundo sustenta Brasília Sallum Júnior, “dentre os mecanismos que cumpriram o papel de homogeneizar a vontade política da camada dirigente, a nova forma de Federação, com estados e municípios menos autônomos em relação à União, desempenhou o papel mais relevante (...) muito mais do que o novo sistema partidário” (SALLUM JÚNIOR, 1999).

Do ponto de vista federativo, foi montado um modelo que pode ser chamado de “unionista autoritário”, que centralizava fortemente os recursos nas mãos do governo federal e aumentava sobremaneira o controle administrativo da União sobre os governos subnacionais, ao passo que a autonomia política local era reduzida, com a introdução de eleições indiretas a governador e prefeito das capitais. Além do mais, o Congresso Nacional teve

enfraquecida sua capacidade de alterar o orçamento nacional, debilitando o poder dos caciques regionais no plano nacional (ABRUCIO, 1998).

O regime militar afetou profundamente os municípios. Primeiro, reduzindo o crescimento do número de municipalidades, controlando de forma centralizada a sua criação. Mas o controle foi além, gerando uma enorme dependência política, administrativa e financeira para com a União. É interessante notar que a subordinação em relação ao governo federal foi acompanhada pela existência de eleições locais a cargos majoritários e proporcionais, na maioria dos municípios do país, num momento em que os pleitos principais – presidente e governador – eram “indiretos”. Isto produziu efeitos danosos para a formação da classe política e ao modelo representativo, resultando num casamento da política do “pires na mão” (políticos locais pedindo favores à União), com a baixa capacidade dos cidadãos de exercer o autogoverno local ou de controlar seus representantes. Tais efeitos se fazem ainda presentes em nosso país.

Além disso, nos 20 anos de governos militares, ocorreu uma enorme e descontrolada urbanização, principalmente no Sudeste do país. Como os municípios, mormente as capitais que nem elegiam seus prefeitos, tinham pouca autonomia política, o crescimento das cidades era enfrentado, do ponto de vista das políticas públicas, por ações basicamente advindas da União. O paradoxo desta situação é que a ampliação das demandas sociais urbanas colocava em xeque o Executivo federal, e não as prefeituras dos grandes centros, sendo este um dos fatores que iniciaram a derrocada do regime.

Não obstante esta centralização, o governo federal foi obrigado constantemente a negociar com as elites subnacionais, particularmente as que comandavam a política estadual. Isto se explica pela manutenção de várias eleições para cargos de fundamental importância para a carreira dos grupos políticos locais – uma vez que os militares queriam manter uma aparência “civilizada e liberal”

à ditadura. E foi pela via das eleições locais, do âmago do federalismo, que o regime começou a acabar.

A transição para a democracia tem dois momentos eleitorais estratégicos. O primeiro foi a eleição ao Senado em 1974, e o segundo, o pleito para os governos estaduais em 1982. Em ambos, a oposição desafiou e galgou postos antes pertencentes ao partido do regime. A conquista de dez governadorias – das 22 em disputa – em 1982 colocou o país numa nova situação, pois pela primeira vez os opositoristas à ditadura teriam um poder institucional de fato – e de direito – em suas mãos.

Neste novo contexto, grande parte da transição democrática passou pela mobilização e articulação de governadores junto à sociedade e aos dissidentes do regime. Assim ocorreu na campanha das Diretas Já, na criação da Aliança Democrática, que elegeu indiretamente Tancredo Neves (então governador de Minas Gerais) presidente da República, bem como no suporte dado ao presidente José Sarney, para que ele assumisse e tivesse apoio também nos momentos mais difíceis de seu governo, principalmente em certas votações da Constituinte.

Se, por um lado, a redemocratização significou um fortalecimento dos governadores e das unidades estaduais, igualmente verdadeiro, por outro lado, foi o fortalecimento dos governos municipais. A Constituição Federal de 1988 fez com que o Brasil se tornasse um caso peculiar de Federação com três entes considerados pactuantes originários: União, estados e municípios. De fato, pode-se observar uma maior autonomia política, administrativa e financeira dos municípios em relação ao período anterior, acompanhada de uma descentralização de recursos e atribuições.

A descentralização de recursos começou antes mesmo da nova Constituição, no início da década de 1980, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação. Entre 1980 e 1995, a participação dos municípios na receita nacional quase dobrou, passando 8,7, para 16,6% do total arrecadado na Federação (VARSANO, 1998: 45). Esta nova realidade fi-

nanceira foi acompanhada por maior autonomia política e administrativa, com os governos locais aumentando o seu raio de influência no campo das políticas públicas. Do ponto de vista constitucional, cabe às municipalidades tratar dos assuntos de “peculiar interesse local”, definição que abarca quase todas as ações que afetam a regulação da vida cidadina, como também uma série de competências comuns em relação aos estados e à União.

Foi esta nova realidade federativa que permitiu a vários municípios inovar nas soluções dos problemas locais nos primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988. Muitas das políticas públicas federais consideradas hoje bem-sucedidas, como o Bolsa Família e o Programa de Saúde da Família (PSF), tiveram o seu embrião criado em governos municipais na década de 1990. A mudança no modelo centralizador de provisão de programas e serviços também reduziu uma série de ineficiências na alocação de recursos pela Federação. Basta lembrar que até 1993 a merenda escolar era comprada pelo governo federal, normalmente de fornecedores do Rio de Janeiro ou São Paulo, vinha até Brasília e só depois era distribuída para todo o território nacional. A descentralização, aqui, reduziu enormemente os custos de transação.

Nesta linha das inovações locais, merece atenção o estudo de Pinho e Santana (2002) sobre as experiências dos semifinalistas participantes do Programa Gestão Pública e Cidadania, um concurso que premiou boas práticas da administração pública brasileira e que foi organizado pela Fundação Getúlio Vargas com o apoio da Fundação Ford. Em análise circunscrita às experiências de 1996 a 1999, os autores observaram temas recorrentes nos seguintes setores: meio ambiente, saúde, educação, alimentação e abastecimento, habitação e urbanização, crianças e adolescentes, emprego e renda e projetos agrícolas. Tal variedade de áreas revela a abrangência que passou a atingir a execução de políticas públicas pelas administrações municipais. Questões antes tratadas apenas em nível nacional, ou mesmo estadual, tornaram-se parte integrante da agenda de muitos municípios brasileiros.

Ademais, destacam-se como qualidade do novo papel dos municípios os aspectos políticos deste processo, como a criação de conselhos municipais de políticas públicas e a realização contínua de eleições no plano local, dois elementos que podem ajudar na melhor formação dos cidadãos brasileiros.

Mas a descentralização municipalista também enfrenta problemas. Há cinco questões que colocam obstáculos ao bom desempenho dos municípios do país: a) a desigualdade entre cidades em termos de condições econômicas, sociais e de capacidades estatais, b) o discurso do “municipalismo autárquico”, que gera dificuldade de cooperação intermunicipal, c) a falta de uma visão regional e de instituições específicas, em particular no plano metropolitano, d) os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a *accountability* democrática, e e) o padrão de relações intergovernamentais (ABRUCIO, 2005).

Em relação ao primeiro aspecto, o Brasil é ainda marcado por desigualdades territoriais não só entre regiões, mas também entre os municípios. Esse último ponto é reforçado pela existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios. Tal situação econômico-financeira é agravada pela existência, na maior parte das localidades, de uma baixa capacidade estatal, com carência de funcionários qualificados e de carreiras organizadas, escassez de recursos tecnológicos e de gestão em áreas estratégicas (GRIN & ABRUCIO, 2018).

A descentralização à brasileira gerou, em segundo lugar, uma concepção autárquica de municipalismo, conforme definição de Celso Daniel (2001), ex-prefeito de Santo André, e que era, ressalte-se, um dos grandes defensores da bandeira municipalista. O municipalismo autárquico parte do suposto de que cada governo local será capaz de resolver sozinho seus problemas e que a ação conjunta com outros entes fere a autonomia de cada qual. A realidade do sistema eleitoral reforça este aspecto, pois os prefeitos buscam concorrer a deputado

estadual ou federal para manter sua força regional, gerando um comportamento mais isolacionista em virtude da competição política entre os “vizinhos”. Isto produz obstáculos à cooperação federativa, particularmente no plano intermunicipal. É bem verdade que recentemente a figura dos consórcios intermunicipais tem reduzido este problema, como mostraremos na conclusão do capítulo, mas ainda predomina, no conjunto da Federação e na maior parte das políticas públicas, uma visão mais estreita da autonomia municipal.

Mais um problema nascido no bojo do modelo descentralizador brasileiro foi que o modelo constitucional favoreceu o municipalismo, em detrimento de formas regionais de atuação territorial, tanto no plano macrorregional como no plano mais mesorregional, nesse último caso com destaque para a questão metropolitana. É importante frisar que o planejamento e as ações regionais devem se somar à autonomia municipal, e não serem contraditórios à força do poder local.

Também se deve destacar, como quarto elemento problemático, a dificuldade para superar, em vários lugares do Brasil, a tradição oligárquica que ainda predomina na cultura política. O fato é que não basta descentralizar o poder para democratizá-lo. É preciso igualmente aperfeiçoar as instituições locais (ARRETICHE, 1996).

Por fim, é preciso fortalecer a articulação intergovernamental no campo das políticas públicas. O processo de descentralização na prática levou os municípios a assumir a maior parte deste conjunto de ações. Todavia, esta transferência foi, em seu início, bastante desorganizada. Somente a partir de uma série de ações de coordenação federativa iniciadas na década de 1990 é que o cenário começou a se modificar. Foram criados Sistemas de Políticas Públicas em áreas importantes, como saúde, recursos hídricos, assistência social e uma lógica sistêmica de funcionamento na educação, especialmente na parte financeira, com o Fundef e posteriormente o Fundeb (FRANZESE & ABRUCIO, 2013). Por meio deste modelo intergovernamental, foi possível universalizar o

welfare state, reduzir desigualdades e criar capacidades estatais específicas nestes setores.

Os avanços nas políticas públicas no plano federativo, no entanto, não foram suficientes para resolver todos os problemas de coordenação que existem em vários setores que não têm sistemas desenvolvidos e mesmo nos que criaram tal modelo. No fundo, é necessário, a um só tempo, melhorar as relações intergovernamentais e fortalecer a gestão pública e a democracia local. Esta dupla tarefa precisa ser realizada concomitantemente porque uma alimenta a outra: de um lado, o incremento da cooperação nas dimensões vertical e horizontal favorece combater as desigualdades intermunicipais e fortalecer os laços entre as cidades, e, de outro, a construção de uma efetiva autonomia municipal transforma, de baixo para cima, a qualidade do Estado brasileiro em sua inteireza.

Considerações finais: uma agenda para que os municípios enfrentem a nova década

Já se passaram duas décadas do século 21 e um pouco mais de 30 anos desde a promulgação da Constituição de 1988, de modo que as lições sobre os sucessos e fracassos do municipalismo podem ajudar a planejar o futuro. Ademais, algumas tendências aparecem como necessárias para pensar as cidades, com temas que não podem estar fora da agenda governamental.

Tomando o espelho do passado e as grandes questões colocadas ao futuro como bases, propõe-se aqui sete temas que são centrais para a boa governança municipal no federalismo brasileiro, a saber:

- 1) É fundamental reforçar as capacidades estatais locais, em termos fiscais, de gestão pública e de competências políticas para dialogar mais com a sociedade. Neste processo, a indução dos níveis federal e estadual se faz necessária por conta da desigualdade territorial no país. Porém esse auxílio tem de ser feito com a efetiva participação dos governos locais e suas associações;
- 2) As instituições democráticas locais precisam ser

reforçadas. A democracia municipal não pode se esgotar na eleição, um momento fundamental, mas insuficiente. A reforma das câmaras municipais, a criação de formas de participação social e o aumento da transparência são imprescindíveis para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos brasileiros, o primeiro passo para ser efetivamente um cidadão, como já ensinara o velho mestre Franco Montoro;

- 3) As formas de associativismo intermunicipal devem ser reforçadas. Houve um avanço de formas consorciadas nos últimos anos (GRIN & ABRUCIO, 2017), por meio de Consórcios Públicos ou figuras específicas de políticas públicas, como os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Entretanto, ainda há um espaço enorme para usar a cooperação regionalizada como um instrumento para viabilizar boas gestões locais em todo o Brasil. Nesta linha, também deve se destacar que modelos de governança metropolitana têm de ser incentivados, uma vez que a maior parte da população brasileira mora hoje – e morará cada vez mais – em Regiões Metropolitanas. Tais mecanismos associativos serão ainda mais robustos caso incorporem a sociedade em suas arenas de debate e decisão, como formas de *multi-level governance*;
- 4) Dada a desigualdade territorial brasileira, é necessário reforçar e expandir os Sistemas de Políticas Públicas para todos os setores relevantes de atuação governamental. Neste processo, será preciso ter financiamento intergovernamental estável e bem desenhado das políticas públicas, mecanismos de indução e disseminação federativas de boas práticas aos governos locais e, com grande destaque, fóruns federativos como arenas definidoras dos principais rumos de cada área. Os municípios, em particular, devem ser beneficiados pelo fortalecimento de uma intergovernamentalidade inclusiva do poder local, que respeite sua auto-

nomia. Vale frisar que as associações municipalistas e outras formas regionais de organização das municipalidades também podem ter um lugar de destaque como atores que apoiam a cooperação intermunicipal;

- 5) Os governos locais precisam fortalecer os mecanismos intersetoriais de formulação e implementação de políticas públicas, deixando de funcionar como caixinhas isoladas setoriais. Isto é muito relevante porque a agenda pública passará cada vez mais pelos *wicked problems* (questões coletivas complexas), e eles exigem formas coordenadas de juntar políticas públicas diferentes. Assim deve ser, por exemplo, em assuntos como mobilidade, primeira infância, violência e desenvolvimento local, entre outros, nos quais a governança municipal é central;
- 6) As questões públicas emergentes vão exigir maior atenção das municipalidades, novas formas de entrelaçamento entre o Poder Público, a sociedade e o mercado, bem como novos formatos de gestão, baseados numa inovação contínua. Nesta linha, temas como meio ambiente, governo eletrônico/cidadania digital e redesenho dos espaços urbanos vão precisar ser uma preocupação estratégica dos prefeitos e da gestão pública local na década que se inicia;
- 7) Para finalizar, é preciso dizer que não há uma única forma de governar os municípios brasileiros. É preciso ter um cardápio de modelos de governança local, diferentes segundo o tamanho, o perfil sociodemográfico, a região do país e o seu processo de urbanização, para ficar nas principais variáveis. Temos múltiplas cidades e isso precisa ser incorporado à agenda do municipalismo. Obviamente que os governos municipais podem aprender uns com os outros, inclusive criando formas de disseminação desse conhecimento. Não obstante, customizar as soluções, com o apoio federativo e a

participação ativa dos cidadãos de cada municipalidade brasileira, constitui uma fórmula que precisa ser a tônica do federalismo brasileiro do século 21.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, pp. 41-67, Curitiba/PR, 2005.

_____.; COSTA, Valeriano M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999. (Pesquisas, n. 12)

_____.; SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Pesquisas, n. 24).

_____.; PEDROTI, PAULA & PÓ, MARCOS VINICIUS. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz & Pacheco, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010.

AFONSO, José Roberto, ARAÚJO, Erika Amorim. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cadernos Adenauer*, n. 4, pp. 35-55. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

ARRETCHE, Marta (1996). Mitos da Descentralização: Maior Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(31), 44-66.

BURGESS, Michael. Federalism and Federation: a reappraisal. In: BURGESS, Michael, GAGNON, Alain (Orgs.). *Comparative Federalism and Federation*. London: Harvester /Wheatsheaf, 1993.

DANIEL, Celso. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: HOFMEISTER, Wilhelm; BRASILIENSE CARNEIRO, José Mário (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.

FRANZESE, Cibele & ABRUCIO, Fernando Luiz (2013). Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educa-

ção. In: HOCHMAN, Gilberto & FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (Orgs.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. 1ed. Rio de Janeiro: Editora da Fiocruz, p. 361-386.

GRIN, Eduardo José & ABRUCIO, Fernando Luiz (2018). Qué decir de las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* v. 70, p. 20-35.

_____. (2017). La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia- antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos.. *REVISTA POLÍTICAS PÚBLICAS*, v. 10, p. 1-27.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

MAIA, João Azevedo Carneiro. *O Município: estudos sobre Administração Local*. Rio de Janeiro: G. Leuzinger & Filhos, 1883.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: federal institutions and development of social policy. *Governance*, vol. 8, n. 4, out. 1995.

PINHO, José Antônio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, vol. 20, abr. 2002.

SALLUM JR., Brasília. *Labirintos. Dos gerais à Nova República*. São Paulo, Hucitec, 1996. 199 páginas.

VARSANO, Ricardo et al. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Texto para discussão n. 583. Rio de Janeiro: IPEA, agosto de 1998.

Poder Executivo e Legislativo nos Municípios

Anderson Rafael Nascimento¹

Introdução

Atualmente, o município deve ser compreendido como uma máquina complexa. Segundo dados do Atlas do Estado Brasileiro¹ do IPEA, em 1988, os municípios eram responsáveis por 36% do total de servidores públicos do país e, em 2017, esse número passou para 57,3%. Portanto, a burocracia municipal está mais numerosa do que foi anteriormente. Além disso, do ponto de vista político e institucional, as formas de controle exercidos sobre os poderes municipais são mais amplas. O controle social, por exemplo, é parte presente na governança das políticas públicas, representado principalmente pelos conselhos. O controle institucional e do sistema de justiça também tem afetado o cotidiano da política local, especialmente em um contexto de judicialização dos direitos sociais e de diversos elementos da política (BUCCI, DUARTE, 2017).

Assim, pensar sobre municípios e seus poderes é uma tarefa colocada diante de desafios contemporâneos relacionados com a qualidade da prestação de serviços públicos, o uso eficiente dos recursos e a participação dos principais da política, os habitantes da cidade. Para isso, os poderes executivo e legislativo no município se revestem de procedimentos organizacionais e estruturas que não são homogêneas. O texto busca compreender e se organiza a partir dos elementos que são semelhantes na organização dos poderes no município. É importante des-

1. Doutor em Ciência Política (UNICAMP) e pós-doutorado em Gestão de Políticas Públicas (USP). Lecionou como Professor Visitante no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGCI) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Nos últimos anos, tem desenvolvido pesquisa sobre o poder local e a percepção de prefeitos sobre a consolidação das políticas públicas.

1. Fonte: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>.

tacar desde esse momento introdutório que os municípios brasileiros são diversos e são as particularidades locais que caracterizam a realidade de cada um dos municípios.

As particularidades locais são resultantes (1) do legado histórico que constitui um cenário sobre o qual se estabelecem os espaços de poder local e suas relações com o mundo social, (2) da forma atual como os governos locais desenvolvem sua autonomia decisória, inclusive frente aos mecanismos de controle, e (3) dos interesses locais que atuam no presente, mas projetam perspectivas futuras para o município. Portanto, para conhecer a realidade municipal mais a fundo, faz-se necessário, para além das leis e regras, conhecer também a história e a cultura que cada município concentra.

Conforme apontamos, não poderíamos iniciar um texto sobre os poderes executivo e legislativo sem destacar a importância dessas particularidades locais. São elas que determinam a maneira como o poder local pode ser compreendido, e isso não se reduz aos poderes legislativo e executivo.

Todavia, a combinação entre esses poderes municipais, legislativo e executivo forma o governo local e, por isso, um olhar mais atento é importante para uma interpretação sobre o município. O governo local, no contexto dos municípios contemporâneos, pode ser tomado como o ponto de encontro entre vários grupos de interesse e resultante de alianças temporárias que se formam a partir de coalizões (GRIN, ABRUCIO, 2019).

Para refletir sobre o governo local, além de pensar no Poder Executivo e no Legislativo, destacamos também a função do prefeito e dos vereadores. Portanto, esse texto busca discutir instâncias e pessoas, pois as relações interpessoais ainda são uma tônica do poder nos municípios brasileiros. Nesse texto, com objetivo pragmático e de limpeza textual, usaremos essas palavras somente na flexão de gênero masculino, mas consideramos fundamental a ocupação dessas funções e espaços de poder por todos os gêneros.

Esse capítulo está organizado em três sessões, so-

madras a essa introdução e aos apontamentos finais. Na primeira, discutiremos a dinâmica organizacional e estrutural do Poder Legislativo Municipal. A segunda sessão apresenta esses elementos para o Poder Executivo. A terceira discorre sobre as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo e discute aspectos relacionados com o território como uma chave de análise para compreender as ações do governo local.

1. Dinâmica organizacional e estrutural do Poder Legislativo Municipal

Poderíamos iniciar essa sessão, para apresentar o legislativo municipal e sua dinâmica organizacional, falando que é sua função legislar sobre assuntos de interesse local. Essa afirmação genérica, mesmo sendo correta, esconde todos os níveis e camadas que precisamos compreender para buscar um melhor entendimento sobre a estruturação desse poder na realidade dos municípios.

Além do ato de legislar, o Poder Legislativo municipal tem também a importante atribuição de fiscalizar os atos do Poder Executivo Municipal. O cotidiano da Câmara Municipal é tomado por essa dupla função, que ocorre sem uma exata definição sobre começa uma e outra.

As funções de legislar e fiscalizar o Poder Executivo devem ser compreendidas como parte dos chamados freios e contrapesos entre os poderes. Contudo, existe uma distorção corriqueira sobre a análise do governo local, constituído pelos poderes no município, pois há uma persistente predominância do Poder Executivo na condução dos temas de interesse local. O Poder Executivo concentra a determinação da alocação de recursos por meio do ciclo orçamentário, a possibilidade de montar gabinetes e distribuir cargos e funções para os aliados e a definição mais ampla da agenda de prioridades das políticas públicas. Esse aspecto pressiona o papel do Poder Legislativo em sua função legislativa e fiscalizadora, assim como o seu lugar na governança local.

As dinâmicas organizacional e estrutural do Poder Legislativo no município são realizadas a partir do

processo legislativo. Ele pode ser compreendido em um conjunto de atos que tem por objetivo formar leis constitucionais, complementares, ordinárias, resoluções e decretos. O processo legislativo é normatizado por regras constitucionais (especificamente, os artigos 59 ao 69 da Constituição Federal de 1988) e estabelece semelhanças entre as três esferas de governo². A única exceção diz respeito à promulgação das Medidas Provisórias, que só existem na União³.

Em linhas gerais, as etapas desse processo são i) iniciativa, ii) emenda, iii) discussão, iv) votação, v) sanção ou veto e vi) promulgação. Para uma melhor explicação, dividiremos essas etapas em três fases distintas: nascimento, desenvolvimento e maturidade.

Figura 1 - Ciclo do Processo Legislativo



Fonte: Elaboração do autor

As particularidades de cada Poder Legislativo municipal na organização desse processo são definidas pela Lei Orgânica Municipal (LOM) e pelo Regimento Interno da Câmara de Vereadores. A Lei Orgânica Municipal (LOM) é uma ferramenta essencial para conhecer as atribuições dos poderes e a dinâmica do processo legislativo. Obedecendo as regras constitucionais, a LOM orienta, no contexto do processo legislativo, a atribuição da

2. O Art. 59 da Constituição Federal de 1988 normatiza que "O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções".

3. Esse não é um consenso no campo do direito constitucional, pois para alguns juristas é possível a existência de medida provisória em nível municipal (NUNES, 2017).

Câmara de Vereadores e do Executivo, e os Projetos de iniciativa popular no exercício da função legislativa.

Na fase do nascimento do Processo Legislativo, surgem as iniciativas que podem vir a se tornar Projetos de Leis. Essas iniciativas podem surgir do chefe do Poder Executivo, dos membros da Câmara de Vereadores, da Mesa do Legislativo, das suas Comissões e dos cidadãos, por meio da iniciativa popular. Como já apontado, o detalhamento sobre as regras e formas do surgimento dessas iniciativas de lei são regulamentadas pela Lei Orgânica Municipal.

As atribuições legislativas específicas do chefe do poder executivo são regulamentadas pela Constituição Federal em seu artigo 61, § 1º, II, “a”, “b”, “c” e “e”. Em linhas gerais, as matérias exclusivas de iniciativa do Poder Executivo dizem respeito à organização da administração pública local (servidores, funções, cargos, organograma e órgãos) e às leis do ciclo orçamentário.

Quando a iniciativa de lei nasce do Poder Executivo, a Câmara de Vereadores pode emendar os Projetos de Lei ou negá-las. Os assuntos que não estão delimitados dentro desses temas exclusivos de iniciativa do Poder Executivo são compreendidos como iniciativas concorrentes ou gerais. Seguindo as definições de cada LOM, os Vereadores, a Mesa Diretora, alguma Comissão da Câmara, o Prefeito e/ou a população podem fazer a apresentação de Projetos de Leis dessa espécie.

O Regimento Interno da Câmara de Vereadores irá determinar como será o trâmite dos Projetos de Leis e sobre como ocorre a concatenação das etapas do processo legislativo, especialmente na fase do desenvolvimento, com suas atividades de discussão e votação.

A discussão de uma iniciativa de Projeto de Lei, assim como suas emendas, é realizada no Plenário da Câmara de Vereadores, em sessão pública e seguindo as normas regimentais. O regimento interno da Câmara de Vereadores deve normatizar o número de turnos de discussão, a possibilidade de interstício entre eles e a forma de votação para a aprovação de um projeto de lei.

Entre a formulação de um Projeto de Lei e a sua votação existe um longo e conflituoso caminho. Esse processo de desenvolvimento do Projeto de Lei passa pela formação da pauta, das discussões nas Comissões e na ordem do dia. A pauta é o momento em que, de forma geral, ocorrem os debates das matérias que estão iniciando e os seus trâmites para que depois comecem a tramitar nas instâncias técnicas da Câmara de Vereadores. A montagem da pauta tem uma grande parcela de responsabilidade da mesa diretora e da presidência da Câmara de Vereadores. Por isso, no momento da eleição da mesa diretora, é possível verificar a correlação de forças coletivas presentes na Câmara Municipal (GARCIA, 2013).

O presidente da Câmara tem uma importante função no processo legislativo, pois entre suas atribuições destacam-se: (1) as prerrogativas de convocar sessões extraordinárias; (2) abrir, presidir, suspender e encerrar as sessões; (3) manter a ordem dos trabalhos, (4) interpretar e fazer cumprir o regimento interno; (5) resolver qualquer questão de ordem e (6), quando o regimento for omissivo, estabelecer precedentes regimentais.

Dessa forma, o processo de discussão de uma matéria legislativa inicia-se pela formação da pauta, que é montada pela presidência da Câmara e, em alguns casos, com a negociação com o colégio de lideranças, formado pelos líderes de bancada.

Os líderes de bancada são atores importantes no processo legislativo porque podem ter uma melhor infraestrutura de gabinete, com maior quantidade de assessoria, por exemplo. Outra importante função desses líderes é a indicação dos membros de partidos para compor as comissões.

Com as regras eleitorais que passam a vigorar a partir da eleição de 2020, e impedem a formação de coligação para eleições proporcionais, pode ocorrer a diminuição do número de partidos políticos e, conseqüentemente, o fortalecimento daqueles que continuarem (NICOLAU, 2020). Com isso, a consolidação de bancadas poderá ser

um caminho de coletivização da ação dos vereadores e impactar na dinâmica do poder legislativo local.

O legislativo local usualmente não é um espaço marcado por divisões ideológicas e fundamenta sua ação e a dos vereadores como uma forma de condução da governabilidade do prefeito. Portanto, nas relações entre Executivo e Legislativo, é mais fácil encontrar uma hegemonia do primeiro (CAETANO, 2005; ROEDER, 2016).

Os problemas centrais dessas práticas instituídas são (1) a falta de incentivos para a cooperação entre os poderes (COUTO, 1998) e (2) a prática de uma relação personalizada entre os vereadores e o prefeito, passando por cima de dimensões coletivas, como os partidos políticos e até grupos sociais organizados (LOPEZ, 2004). Portanto, a formação de bancadas e a consolidação de partidos políticos são uma etapa fundamental para a atuação do Poder Legislativo como um espaço de fiscalização sobre o Poder Executivo. Esses aspectos voltarão a ser discutidos.

As Comissões Permanentes são instâncias da Câmara de Vereadores que dão pareceres técnicos para nortear os debates e a votação da ordem do dia. Além das discussões técnicas da matéria do Projeto de Lei, contemplando a dimensão da legalidade, as Comissões podem também assumir, valendo-se de instrumentos como audiências e sessões públicas, um maior diálogo com partes da sociedade local que tem interesses em relação ao projeto de lei. Além das Comissões Permanentes, outras comissões especiais, extraordinárias e temporárias, conforme o regimento interno da Câmara de Vereadores, podem ser criadas para debater assuntos específicos relacionados ao interesse público, e em alguns casos com tempo determinado.

A atividade que completa o processo de discussão de um projeto de lei é a chamada ordem do dia. Esse é o momento de apresentação dos relatórios das Comissões Permanentes, do debate sobre os argumentos trazidos em audiências públicas e a exposição dos posicionamentos por parte dos vereadores. Algumas Câmaras de Vere-

adores têm criado iniciativas, nesse momento da ordem do dia, de abrir a tribuna da Câmara de Vereadores para que atores da sociedade civil se posicionem e apresentem seus argumentos em relação às matérias discutidas. A ordem do dia é, sem dúvida, um momento de maior exposição pública do processo legislativo, mas está longe de ser o momento decisivo para a definição dos votos, pois muito desses trabalhos legislativos acontecem nos corredores, nas comissões e nos gabinetes.

A votação é o momento que fecha a parte do ciclo de desenvolvimento de um projeto de lei. O destino do projeto de lei é definido pela sua aprovação ou rejeição. Consideram-se aprovados aqueles Projetos que obtiverem, nos turnos de votação, quando houver mais de um, o quórum exigido ou votação superior a ele. Se o projeto for rejeitado, ele é arquivado e deve seguir as regras do artigo 67 da Constituição Federal. Se o projeto for aprovado, ele pode seguir para o Executivo para sanção/veto ou promulgado pelo legislativo, conforme a espécie legislativa.

Essa descrição do processo de discussão de um Projeto de Lei demonstra que elaborar e aprovar uma lei demanda muito esforço e negociação. Os estudos sobre o legislativo apontam que é usual ver a preferência de vereadores em incluir emendas, dentro das leis de iniciativa do Executivo, em vez de construir seus projetos próprios. Isso demonstra o desafio para avaliar a efetividade do trabalho dos vereadores, já que estudos dessa natureza não deveriam estar restritos à quantidade de projetos de leis apresentados. Em outras palavras, o trabalho político não é somente um ranking de apresentação de projetos de lei.

Como parte desse problema de avaliação dos trabalhos dos vereadores, é comum verificar conclusões que o legislativo decide sobre questões simbólicas, como nomes de rua e datas comemorativas. Diante dessas questões, poderíamos apreender que o Poder Legislativo municipal ainda tem grandes desafios para romper com esse senso comum e, por vezes, essas práticas, que o colocam como instância homologatória e pouco efetiva.

Conforme apontamos inicialmente, além de legislar, o Poder Legislativo também tem uma importante função ao fiscalizar os atos do Poder Executivo. Nesse aspecto, além de emendar ou negar Projetos de Leis do Poder Executivo, a Câmara e suas Comissões podem solicitar informações ao prefeito, ao Poder Executivo e, em casos especiais, abrir Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI).

O papel mais destacado do Poder Executivo e com interfaces com o ato de legislar e fiscalizar é a prerrogativa do veto integral ou parcial à lei aprovada. A derrubada do veto pode ser um limitador da ação do Poder Executivo, assim como o momento de confirmação do ato legislativo. Alguns estudos têm apontado que o legislativo, em poucas vezes, exerce essa restrição em relação aos projetos e decisões do Executivo, uma característica que se repete em todas as esferas federativas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Por fim, a última etapa da fase maturidade, denominada como Promulgação, se dá quando ocorre a derrubada do veto ou a sanção, atestando a existência da lei. A partir da promulgação da lei, ela passa a existir no ordenamento jurídico do município e, conseqüentemente, somente uma nova lei pode a substituir.

Os freios e contrapesos sobre o Poder Legislativo também podem ser feitos pelo Poder Judiciário. Cabe a esse Poder fazer o controle difuso de constitucionalidade das leis promulgadas nos municípios. Esse é um instrumento para a aplicação definitiva da lei. Como é um instrumento disponível, o questionamento de constitucionalidade pode ser uma forma de estender o tempo dos processos de promulgação das leis e, em alguns casos, podem ser usados como estratégia partidária, principalmente pelos partidos de oposição.

O processo legislativo compreendido nesse ciclo de nascimento, desenvolvimento e maturidade organiza a dinâmica do poder legislativo. O poder legislativo é mais restringido para o cumprimento e rigor dessa sequência do processo legislativo, a partir da Constituição Federal, da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno. Algu-

mas inovações locais podem ser inseridas no contexto desse processo para ampliar a participação social e integridade das etapas decisórias. A forma como o Vereador em seu trabalho político cotidiano consegue lidar com o ordenamento dessas etapas e criar relações com a sociedade pode auxiliar a maior interlocução entre o legislativo e a sociedade. Essa deveria ser uma relação natural, inserida no contexto da democracia representativa e, sobretudo, na realidade local, que é marcada pela proximidade e pelo conhecimento entre os representantes e os representados.

Alguns estudos têm iluminado esse aspecto. Por exemplo, Teixeira (2000) buscou discutir a relação entre território e política a partir dos vereadores do município de São Paulo. Para o autor, no caso da capital paulista, existe uma regionalização de votos, pois o vereador controla parte do aparelho da administração pública do município e, com isso, consegue ampliar sua votação a cada processo eleitoral. Esse município é um caso *sui-generis* na realidade nacional e deve ser tomado com cuidado.

Contudo, a atuação territorial por parte dos vereadores vem sendo analisada em estudos e encontra seu início desde os processos eleitorais, pois a perspectiva geográfica contextual já é uma forma de explicar o comportamento das relações entre representantes e representados (TERRON et. al.; 2012; FAGANELLO, 2017). Esse ponto ressalta o desafio de lidar com o conceito de território nas análises dos poderes instituídos no local, mas ainda faltam estudos que investiguem a relação entre a proposição legislativa de vereadores e os territórios onde eles têm mais conexões, especialmente em pequenos e médios municípios (SILVA, 2011).

Essa dimensão territorial da atuação dos vereadores poderia ser analisada a partir de dois instrumentos legislativos. O primeiro são as emendas parlamentares pelas quais os vereadores podem indicar no orçamento municipal, políticas e territórios nos quais desejam alocar recursos. O segundo são as indicações parlamentares ou ofícios, como são mais conhecidos, que são documentos

bém apresentar uma forma de análise que conecta interesses coletivos, do ponto de vista eleitoral e políticos.

2. Dinâmica organizacional e estrutural do Poder Executivo Municipal

O Poder Executivo, como vem definido em seu nome, põe em prática aquelas definições que foram deliberadas pelo Poder Legislativo local. Essa afirmação por si demonstra a necessidade da relação entre os poderes no município. Mas, no dia a dia da política, e diante do histórico da constituição de cada poder na realidade municipal, essa relação é mais complexa.

Uma primeira questão que aparece nessa relação, e já assinalada anteriormente, é a predominância do poder concentrado no Executivo. Isso resulta de configurações históricas reforçadas pela nossa tradição patrimonialista. Carvalho (2012) aponta que essa tradição indica que a negociação entre a classe política e social se dá diretamente com o governo, sem passar pela mediação da representação e do legislativo. O Executivo, consequentemente, é o ramo mais importante do poder do Estado, sendo para quem todos devem se direcionar. E o autor acrescenta mais um aspecto sobre essa prevalência quando...

Ligada a preferência pelo Executivo está a busca por um messias político, por um salvador da pátria. Como a experiência de governo democrático tem sido curta e os problemas sociais têm persistido e mesmo se agravado, cresce também a impaciência popular com o funcionamento geralmente mais lento do mecanismo democrático de decisão. (CARVALHO, 2012, p. 222)

O modelo presidencialista, em que o Chefe de Governo é também o chefe do Estado, associado com essa tradição, reforça essa personalização do poder. Portanto, para discutirmos sobre o Poder Executivo, precisamos considerar a relevância dessa posição e o legado histórico que ele ainda carrega. No caso dos municípios,

toda essa tradição se concentra na figura do prefeito. O prefeito é o representante dos interesses locais e cumpre o papel de chefia dos mais altos escalões dentro do município com as funções de planejar, dirigir, coordenar, controlar e articular com agentes públicos e privados. O chefe do poder executivo municipal se coloca em uma dupla função, pois desempenha atividades de cunho técnico e político.

Em termos técnicos e administrativos, o prefeito é o responsável pelas burocracias que exercem as funções das prefeituras. As prefeituras viram, ao longo dos últimos anos e conforme já apontado no início do texto, seus quadros burocráticos (servidores de carreira) aumentados, como demonstra o Atlas do Estado Brasileiro do IPEA⁵. Uma grande parte desse aumento é resultado da descentralização das políticas de saúde e educação, que são demandantes de uma grande quantidade de servidores. Portanto, no contexto atual, as prefeituras já são máquinas mais complexas e que detêm culturas próprias na condução de suas ações.

Para executar a política, as prefeituras contam com quadro de servidores que podem ser divididos entre permanentes, comissionados e temporários⁶. A característica dos servidores municipais permanentes é a estabilidade, diferente de indemissibilidade; e, portanto, com restrição nas possibilidades de gestão discricionária por parte do mandatário. Para traduzir a relação entre a vontade do prefeito e a execução da política pelos servidores permanentes, os prefeitos apontam que devem “dançar conforme a música” (NASCIMENTO, 2020).

Para gerenciar parte desses servidores permanentes, o prefeito conta com a ajuda dos servidores comissionados, que exercem funções de supervisão e gerência. Os secretários são atores importantes nesse processo,

5. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>.

6. Está em tramitação no Congresso Nacional a PEC da Reforma Administrativa que poderá gerar importantes impactos nesse quadro de servidores. Sobre essa proposta, recomenda-se o Episódio 289, do Podcast Mamilos, com o título “Reforma Administrativa: e você com isso?”, disponível em <https://www.b9.com.br/shows/mamilos/mamilos-289-reforma-administrativa-e-voce-com-isso/>.

pois, além de interagir com a máquina administrativa de cada política, também se relacionam com as outras instâncias federativas (por exemplo, câmaras intergestores bipartites e tripartites, secretarias de estados e ministérios). No caso dos grandes municípios, pode existir também a descentralização intramunicipal, a partir da figura dos subprefeitos (COELHO, 2020).

A formação do executivo municipal é uma variável importante, pois a autonomia política dada ao município pode significar a montagem de governos que sejam representativos das forças políticas locais. Além disso, geralmente o Poder Executivo tem a função privativa de propor leis para criação de cargos públicos, organização administrativa, plano de cargos, carreira e salários dos servidores públicos, matéria orçamentária, aquisição e concessão de bens imóveis municipais, entre outras matérias.

Essa margem para alterar a estrutura organizacional da prefeitura, criando ou fazendo a fusão de secretarias, por exemplo, permite uma margem de adaptação e prioridade da agenda política do prefeito e seus instrumentos de gestão. Quando o prefeito dispõe de um mapeamento de atores políticos relevantes em seu município e que possam ocupar cargos comissionados a partir de suas *expertises*, pode ser um encontro entre os grupos mobilizados da sociedade e a ação da prefeitura.

A forma de condução da agenda política do município também pode representar interesses setoriais mais amplos. Portanto, a montagem dos gabinetes de secretários é um momento de tecer coalizões governamentais com partidos políticos, grupos sociais da cidade e lideranças territoriais e, conseqüentemente, pode ser uma forma de capilarizar a relação entre o Poder Executivo e os segmentos sociais (GARCIA; PRAÇA, 2011; GARCIA, 2013).

O Poder Executivo municipal pode gerenciar suas alianças e, conseqüentemente, encaminhar matérias legislativas para beneficiá-las. Esse fato deve ser tomado com cautela, pois, se por um lado, pode ser visto como parte da organização da sustentação política de um governo, por outro, pode ser a fonte dos desvios da fina-

lidade pública, a partir do atendimento aos interesses particulares.

Essas questões demonstram que a função administrativa não ocorre de forma apartada da função política, mesmo que o discurso do prefeito como gestor tenha ganhado ênfase, pois a escolha política dos secretários de governo pode ser uma forma de atrair grupos e partidos políticos para a base aliada do prefeito.

Portanto, em termos políticos, o prefeito, como chefe do executivo municipal, tem a responsabilidade de prioritariamente formular as políticas públicas. Essa agenda de prioridades e questões que se tornarão temas para as políticas públicas surge, principalmente, das vontades dele (KERBAUY, 2005). O posicionamento público de como o prefeito entende as questões municipais acaba sendo um norte de orientação para as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo. A experiência brasileira de elaboração de planos de governo, obrigatória a partir de 2009, e a própria discussão durante o período eleitoral, ainda é limitada para apresentar previamente as vontades dos atores que se candidatam à função de prefeitos⁷.

Nos dias atuais, a liderança política dos prefeitos requer habilidade política e capacidade técnica para compreender os problemas locais e as regras burocráticas (GUÉRIN; KERROUCHE, 2008). Os debates recentes sobre a governança pública buscam incorporar parte desses desafios, pois se realizam a partir de interesses e grupos e valorizam dimensões como transparência, integridade e participação.

Dessa forma, o prefeito, no contexto da governança local, é o ator de convergência das tensões entre dimensões democráticas e da eficiência. Em termos do controle da eficiência, atualmente é vasta a possibilidade de processos administrativos e civis que podem resultar de

7. Sobre o Plano de Governo como peça de planejamento, indicamos o podcast Beneditas, episódio #14 – Eleições – A importância dos Planos de Governo, disponível em https://podcasts.google.com/feed/aHR0cHM6Ly9hbmNob3luZm0vcy8yNGQ1MDNiYy9wb2RjYXN0L3Jzcw/episode/NjQ1ZDQ2MmItY2lyNC00YWViLWJjODEtNGRhN2EyM2UxZmUw?sa=X&ved=0CA0QkfYCAhcKEwjQ1_-rjeHsAUAAAAAHQAAAAAAQ.

uma má administração e, no caso dos prefeitos, pode inviabilizar sua competição em novas eleições. No caso dos servidores ordenadores de despesa, esse vasto leque de controle tem gerado um efeito de desinteresse por parte de pessoas físicas em assumir tal responsabilidade, pois precisarão responder a demandas dos órgãos de controle e até serem responsabilizados por suas ações e iniciativas. Esse é o processo que alguns estudiosos têm denominado como o “apagão das canetas”. Esse desinteresse adiciona a dificuldade dos municípios em gerar inovações em políticas públicas, aprendizado que foi fundamental para o desenvolvimento das políticas pública no país, principalmente ao longo da década de 1990 (PINHO; SANTANA, 2001).

A setorialização de despesas com as políticas públicas promovidas por mudanças institucionais desenvolvidas e implementadas no Brasil, em especial pela esfera federal, restringiu o poder decisório local sobre a alocação de recursos orçamentários. Isso coloca duas dificuldades em termos das dimensões democráticas, pois o desenho organizacional das políticas públicas limita a forma de uso dos recursos, dificultando a execução de políticas integradas, e traz restrições também ao debate sobre o orçamento a ser negociado com arenas políticas mais amplas, como conselhos e participação social (PERES, MATTOS, 2017; PERES, 2020).

O espaço participativo dos Conselhos de Políticas Públicas foi uma conquista democrática dos movimentos da sociedade e no desenho das políticas públicas na Constituição Federal de 1988. Essas instâncias disputam o poder decisório em subsistemas de políticas⁸ e tendem a seguir as áreas e temas que a política federal se organiza. Existem municípios que criam conselhos com temáticas próprias e buscam vocalizar histórias locais. O prefeito tem a autonomia para criar espaços democráticos e inovar em políticas públicas, conforme sua visão de governo.

8. Sobre a participação social em Conselhos, indicamos o podcast *Urbanidades*, episódio #32 – A participação social nos conselhos gestores de Políticas Públicas, com Adrian Gurza Lavalle de UrbanData-Brasil, disponível <https://open.spotify.com/episode/2Bp984XlkuSyFudDktOiTZ?si=pPoE8OLoRbqjI0wrE0ty3A>.

A complexidade das prefeituras na execução das políticas públicas contemporânea também demanda do Poder Executivo municipal a capacidade de gerenciar e se relacionar com um rol de fornecedores e parceiros privados⁹. As bases dessa relação são estabelecidas por convênios e concessão e é um desafio para as prefeituras manter essas relações em bases estáveis, conforme os contratos, assim como prezar pela qualidade da prestação do serviço público.

3. Relações entre o Poder Legislativo e o Executivo

O tradicional predomínio do Poder Executivo na condução da agenda pública, associado com práticas consolidadas na ação dos prefeitos, faz com que o debate de governo local seja concentrado no papel do prefeito. Portanto, o governo local compreendido como resultante da relação e do compartilhamento entre executivo e legislativo pode soar estranho na prática dos municípios.

Em relação a essa temática, é importante recuperarmos dois aspectos que foram citados anteriormente: (1) a falta de incentivo para a cooperação entre os poderes (COUTO, 1998) e (2) a prática de uma relação personalizada entre os vereadores e o prefeito, passando por cima de dimensões coletivas como os partidos políticos e até grupos sociais organizados (LOPEZ, 2004).

O prefeito pode ser compreendido como um ator sobre o qual convergem diferentes coalizões e o poder legislativo, os partidos políticos e as disputas por interesse são colocadas como parte dessa questão. Dessa forma, o prefeito busca relações com a Câmara para possibilitar espaços para uma maior estabilidade do governo local e essa ação deveria ir além do que buscar maiorias na Câmara de Vereadores para aprovar os seus projetos.

É comum verificar nos estudos sobre o poder legislativo local a existência de um ciclo vicioso nessa ins-

9. Sobre as Parcerias Público-Privadas em municípios, visitar o site do Programa de Parceria de Investimentos (<https://www.ppi.gov.br/apoio-federal-as-concessoes-e-parcerias-publico-privadas-de-estados-e-municipios>).

tância, marcada pela relação entre individualismo e patrimonialismo (SOUZA, 2004). Esses aspectos apontam desafios para que os poderes legislativos locais consigam romper com esse ciclo personalista, e isso ainda pode ser visto em municípios de diferentes escalas populacionais. O vereador se coloca muito mais como uma ponta de contato do Estado local com certos grupos e territórios da cidade, do que propriamente um agente reprodutor da política representativa.

O mais corriqueiro é verificar que os vereadores não têm realizado o controle sobre o Poder Executivo, assim como não tem sido responsáveis por governar (NETO, 2003). Um relato de um vereador em estudo apresentado por Lopez (2004, p. 170), por exemplo, demonstra o tamanho dessa dificuldade:

Para atender à demanda social, depende da ajuda do Poder Executivo. [...] a gente escorrega para todo lado: pede ajuda aos amigos para a gente poder ajudar o próximo [...]. Mas, geralmente, as pessoas [vereadores] vão se encostando, vão se tornando amigas do Poder Executivo, e aí vai dando a governabilidade dele, aí vai surgindo aquela história de que é difícil ver uma Câmara oposicionista, genuinamente oposicionista

A relação individual entre prefeito e vereadores, em vez de uma relação entre Poderes, conforme já apontado, é uma tônica do poder local. A definição da mesa diretora é um momento em que tradicionalmente existe uma negociação do Poder Legislativo com o Poder Executivo. É importante para o prefeito ter uma mesa diretora e presidência da Câmara de Vereadores alinhados com sua agenda de temas, pois com isso pode montar pautas e incluir seus projetos de leis com mais agilidade.

Com a possibilidade de consolidação das estruturas partidárias que se espalham nos locais, poderíamos verificar formação de bancadas que podem ser uma instância de negociação do executivo com o legislativo local. Conforme já apontado, as Câmaras de Vereadores

são espaços pouco marcados por questões ideológicas e, por isso, essas bancadas são muito mais resultantes de relações individualizadas do que propriamente projetos políticos em disputa. Esse aspecto pode ser tomado como parte importante dos problemas na prática política nacional, pois pode estar associada com a chamada política do “toma lá, dá cá” e até mesmo de desvios do interesse público. Contudo, se compreendermos que os vereadores são também representantes de parcela da sociedade, essa forma de relação entre os prefeitos e os vereadores pode também ser olhada como efeito da política representativa.

Outra importante ação relacionada com a coletivização dos interesses na cidade pode ser realizada por meio de ações de participação e diálogos com a sociedade. Os canais tradicionais da representação da sociedade civil, especificamente os Conselhos de Políticas Públicas, podem ser espaços para isso. Além disso, constata-se também a criação de novas formas de interação do governo local com os setores sociais, resultado da diversificação e ampliação de canais de interlocução socioestatal, como mesas de negociação, audiências públicas, ouvidorias, transparência pública, governo eletrônico etc. O contexto contemporâneo demanda criatividade para essa forma de contato entre sociedade e seus representantes, principalmente se pensarmos na questão das redes sociais e os riscos que trazem. A maior interlocução social pode ser uma forma de *advocacy* de interesses da sociedade e, conseqüentemente, pressão sobre o Poder Legislativo e Executivo.

Algumas práticas que enfrentam esses aspectos já podem ser encontradas em experiências locais brasileiras. Portanto, fica estabelecido assim uma convivência entre o novo e o antigo. Essas práticas de enfrentamento se estabelecem de duas maneiras, ora como resultado da coletivização das relações entre o legislativo e o executivo, ora como relação com o território, que será mais bem debatido na próxima sessão do capítulo.

As alianças temporárias (também podendo ser cha-

mada de coalizões) se estabelecem em torno de temas, assim como em torno dos variados setores de políticas públicas, desde econômicos até os sociais, e das relações territoriais. Esses flancos desenvolvem processos constitutivos que influenciam as alianças políticas e estabelecem relação com o governo local.

Essas relações no nível local não ocorrem em um nível abstrato. Elas têm seus atores representantes e passam também pela dimensão territorial. O território pode ser compreendido como...

[...] uma construção histórica e social que dá expressão humana e política ao espaço, caracteriza a estrutura de uma sociedade relacionada com seu ambiente, cria instituições, economias, relacionamentos e redes, e converte os elementos de identidade local em uma energia social no processo de desenvolvimento endógeno. (SILVA, 2013, p. 14)

Então, podemos compreender que um município pode ser recortado por inúmeros territórios com suas características e identidades próprias. Essa perspectiva pluraliza ainda mais o poder local e amplia suas particularidades, pois demonstra que a forma de interação dos territórios com o governo local, incluindo as relações entre o Poder Executivo e Legislativo local, demanda diferentes mecanismos políticos.

Essas interações não podem ser explicadas apenas como uma relação clientelista. Nessa forma de compreensão, os atores da classe política local se relacionam com parte da população por meio do controle do seu acesso aos serviços públicos e benfeitorias. Com isso, os atores políticos ganham os votos dos beneficiados e continuam ocupando o espaço representativo (BURGOS, 2005). No clientelismo, é comum as relações entre os atores que assumem função de lideranças em certos territórios e os políticos, principalmente do poder legislativo, que podem atuar como ponte para o poder executivo. É estabelecido assim, a partir da ideia de clientelismo, um denominado controle negociado que apresenta formas de interação

entre a sociedade civil e a sociedade política (BURGOS, 2005). Essa ação ocorre no nível do território, enquanto a representação política se dá no nível da cidade. Assim, na leitura de Burgos (2005), a cidade é uma agregação de territórios atomizados (microcosmos) e a territorialização da cidade é algo que limita o potencial político da participação popular. Essa perspectiva de análise auxilia na compreensão das relações entre política e território.

Na ação clientelista, ocorre, portanto, a troca de votos por benefícios específicos, inclusive particulares. No clientelismo as trocas se dão de maneira monitorada, ou controlada, pois o ator político consegue saber se sua ação resultou em votos. Esse conceito de clientelismo é difícil de ser analisado na prática e, por isso, é pouco estudado na ciência política brasileira devido às limitações conceituais e metodológicas. Mas queremos aqui abordar outra forma de lidar com essas relações.

No caso brasileiro, muitas práticas enquadradas como clientelistas poderiam ser mais bem conceituadas a partir do conceito, nascido na ciência política americana, de *pork barrel*. Basicamente, a ideia desse conceito é que o orçamento público é direcionado para beneficiar uma parcela específica da sociedade, inclusive um território. Essa ideia traduz o uso que os políticos locais fazem da estrutura da prefeitura (recursos orçamentários, equipamentos públicos e servidores, por exemplo) ao levar políticas e ações para o eleitorado de determinado território (SILVA, 2012).

Nessa perspectiva do *pork barrel*, a noção de monitoramento, central na ideia de clientelismo, é mais precária. Ou seja, o político busca por meio de suas ações beneficiar determinado grupo e território, mas, em muitos casos, ele não consegue, por diferentes motivos, associar os meios (a política) com os seus resultados (o voto). Portanto, o que queremos demonstrar é que a destinação de uma ação pública para determinado território pode ser explicada a partir de outros conceitos, e isso pode auxiliar a compreender como se estabelecem essas relações.

Para demonstrar o que foi apresentado, vamos discutir dois exemplos de políticas públicas: a construção de uma clínica médica de especialidades e a pavimentação de uma rua. Poderíamos correr o risco de reduzir a análise dessas ações a partir da abrangência dos seus resultados, ou seja, compreender que a clínica atende toda a cidade, enquanto uma rua pavimentada beneficia um local específico. Assim, tomadas de forma simplificada, as conclusões apontariam que as possibilidades de relações clientelísticas são maiores para a pavimentação da rua.

Primeiramente, os interesses particulares, que são a energia de toda ação política, estão nas duas ações, tanto para a construção da clínica, quanto para a pavimentação da rua. Assim, a explicação a partir dessa variável é inócua.

Existe outro pressuposto adotado para esses exemplos, pois os beneficiários do asfalto na rua são menos numerosos e, dessa forma, o político poderia mantê-los vinculados. Inevitavelmente, uma ação pública beneficiará mais a um grupo do que a outros, e isso serve para grandes obras, como a clínica, ou para pequenas, como a pavimentação de uma rua. Portanto, não é uma questão de números nem de abrangência, mas da forma como se relacionam as ações, os meios, os territórios e os fins eleitorais, que em muitos casos não podem ser estritamente controlados pelos políticos.

O território passa a ser um eixo de caracterização central que determina as particularidades das ações dos poderes instituídos. Dessa forma, o território, juntamente com os atores e processos, constitui parte central do poder local e cenário sobre o qual atuam o poder legislativo e o poder executivo municipal. Esse poder local tem nas instituições políticas locais uma importante representação, pois são elas que dão forma ao governo local. Mas o Poder local, conforme discutido, é mais amplo e passa por aspectos relacionados com tradições locais, interesses econômicos e movimentos da sociedade civil.

Apontamentos finais

Este capítulo discutiu as particularidades do Poder Executivo e Legislativo municipal, enfatizando os aspectos políticos dessas instâncias e suas relações. Nesse sentido, incorporou relações entre atribuições administrativas e políticas, podendo ser pensadas desde o momento eleitoral. As mudanças nas políticas públicas, na organização eleitoral e a consolidação de controles institucionais e social provocaram, ao longo das últimas décadas, alterações na dinâmica dos poderes locais. Contudo, esses aspectos mais recentes ainda convivem com elementos do passado e sua tradição. Fica estabelecida assim, sobretudo no espaço do poder local, a convivência entre o novo e o antigo.

O território foi um eixo central para compreender as particularidades das instituições políticas municipais, pois a noção de interesse local, presente na Constituição Federal, pode ser desmembrada em diferentes realidades e a partir das identidades que cada território possibilita. Essa perspectiva é mais presente na compreensão do Poder Legislativo, pois os vereadores passam a ter uma atuação a partir de seu trabalho territorial. Mas o Poder Executivo também atua em relação aos territórios, mesmo que em uma perspectiva mais abrangente, pois pode estabelecer a agenda prioritária das políticas públicas, assim como tem funções privativas em relação à organização da prefeitura. Portanto o Poder Executivo pode pensar, por exemplo, em instrumentos de gestão e políticas públicas adaptadas à realidade de cada território em sua cidade.

A perspectiva de compreensão do município a partir da organização dos territórios pode ser um caminho para enfrentar os jogos interpessoais nas dinâmicas política internas, assim como nas relações entre os poderes executivo e legislativo. Esse pode ser um berço para uma nova roupagem do municipalismo, não vinculado somente às pessoas especiais e aos poderes instituídos, mas como substantivo do poder local.

Referências

- BUCCI, Maria P. D.; DUARTE, Clarice (Coords.). **Judicialização da saúde: a visão do Poder Executivo**. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.
- BURGOS, Marcelo Baumann. Cidade, territórios e cidadania. Dados, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, n° 1, 2005. CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 15° Ed. Ri de Janeiro: Civilização Brasileira. 2012.
- CAETANO, Bruno. Executivo e legislativo na esfera local: Agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo, in: **Novos Estudos CEBRAP**, n° 71: p.101-125. São Paulo. 2005.
- COELHO, Rony. O processo de descentralização intramunicipal em São Paulo. Curitiba: Rev. Sociol. Polit., vol. 28, n° 75, p. 2020.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: São Paulo: **Processo de governo no município e no estado São Paulo**. Edusp, 1998.
- D'AVILA Filho, Paulo M.; JORGE, Vladimyr Lobardo, LIMA, Paulo Cesar G. C. **Produção Legislativa e Intermediação de Interesses na Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. In: VII Encontro da ABCP, Recife, Anais, Recife: ABCP, 2010, p. 2 -24.
- DOMBROWSKI, Osmir. Poder local, Hegemonia e Disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. Curitiba: **Revista Sociologia Política**, v. 16, n. 30, p. 269-281, jun. 2008.
- FAGANELLO, Marco A., FREITAS, Andrea M. (Orient.). **O Voto na Bancada da Bala: Estudo de Geografia Eleitoral na cidade de São Paulo (2012/2016)**. Dissertação (Mestre em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 106 p., 2017.
- GARCIA, Joyce G. **Executivo e Legislativo no âmbito municipal: a formação de gabinetes no município de São Paulo (1989-2012)**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo); Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.
- GARCIA, Joyce; PRAÇA, Sérgio. Formação de governo no nível municipal: o caso dos municípios paulistas. São Paulo: ANPOCS, **35 Encontro Anual da Anpocs**, 2011.
- GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Luis Fernando. **Governos locais: uma leitura introdutória**. Brasília: ENAP, 2019.

GUÉRIN, Élodie; KERROUCHE, Eric. From amateurs to professionals: The changing face of local elected representatives in Europe, **Local Government Studies**, 34 (2), 179-201, 2008.

KERBAUY, Maria T. M. As câmaras municipais brasileiras: perfis de carreira e percepção sobre o processo decisório local. Campinas/SP: **Opinião Pública**. Vol. XI, n° 2, outubro, p. 337-365, 2005.

LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. Curitiba: **Revista de Sociologia Política**, n. 22, p. 153-177, jun. 2004.

MARQUES, Eduardo C. (Org.). **As políticas do Urbano em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, Centro de Estudos da Metrópole. 2018.

NASCIMENTO, Anderson R. **Quem são e o que querem prefeitos e prefeitas? O “elo perdido” da/na ciência política brasileira**. In: Blog Gestão, Política & Sociedade, Estado de São Paulo, 25/06/2020, 2020a disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/quem-sao-e-o-que-querem-prefeitos-e-prefeitas-o-elo-perdido-da-na-ciencia-politica-brasileira/>. Acesso em 31/10/2020.

NASCIMENTO, Anderson Rafael. **Poder local entre o governo e a política pública: a percepção de prefeitos de pequenos municípios sobre a política pública de assistência social**. São Paulo: Anais do 12° Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 2020b

NETO, Joffre. O Legislativo e o Poder Local. In: BENEVIDES. M. V.; KERCHE, F.; VANUCCHI, P. (orgs.) **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

PERES, Ursula D; MATTOS, Bruna B. A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 73, pp. 456-477, 2017.

PERES, Ursula Dias. Dificuldades Institucionais e Econômicas para o Orçamento Participativo em Municípios Brasileiros. Salvador: **Caderno CrH**, v. 33, p. 01-20, e020007, 2020.

PINHO, José A. G., SANTANA, Mercejane W. O Governo Municipal no Brasil: Construindo uma Nova Agenda Política na Década de 90. São Paulo: FGV. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. Vol. 6, n. 20, 2001 (disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/43842>. Acesso em 13 de outubro de 2020).

RIBEIRO, Leandro M. Federalismo, governo local e políticas sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, Gilberto; FARRIA, Carlos Aurélio P. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, pp. 151 - 178; 2013.

ROEDER, Karolina M. BOLOGNESI, Bruno (Orient.). **Relação Executivo-Legislativo na esfera local**: os governos petistas em Contagem (MG) (2005 a 2008) e Joinville (SC) (2008 a 2012). Dissertação (Mestre em Ciência Política). Curitiba: Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, 93 p., 2016.

SILVA, Patrick. **O pork barrel no Município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos**. Centro de Estudos da Metrópole (CEM), São Paulo, p. 1-25, 2011.

SILVA, Sandro. Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, **Texto para Discussão n.º. 1898**, 2013.

SOUZA, Renato Barreto. Clientelismo e voto na Califórnia fluminense. 28o **Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, 2004.

TERRON, Sonia; RIBEIRO, A.; LUCAS, Joyce F. Há padrões espaciais de representatividade na câmara municipal do Rio de Janeiro? Análise dos territórios eleitorais dos eleitos em 2008. **Teoria & Pesquisa**. v. 21, n. 1, jan/jun. 2012.

Políticas Públicas e Gestão Governamental na Administração Pública Municipal

Fernando de Souza Coelho, Raphael Borella Pereira da Silva,
Bruno Dias Magalhães e Leonardo Secchi¹

O objetivo deste capítulo, neste volume 6 - Descentralização e Política Municipal - da série Cidadania e Política da Oficina Municipal e Fundação Konrad Adenauer, é explanar, didaticamente, os conceitos de política pública, gestão governamental e governança pública, demonstrando suas aplicações na ambiência dos municípios brasileiros. O texto é uma junção de diversas idealizações,

1. Fernando de Souza Coelho

Doutor e Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-SP e Economista pela FEARP-USP. Professor do Curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação (Mestrado Acadêmico) em Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP.

Raphael Borella Pereira da Silva

Mestre em Análise de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades - USP e Bacharel em Administração Pública pela Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista - UNESP (2012-2015).

Bruno Dias Magalhães

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, com passagem pela Universidade da Califórnia Berkeley. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (2020) e em Democracia y Buen Gobierno pela Universidad de Salamanca, Espanha (2017). Possui graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Gestão de Pessoas pela Fundação Dom Cabral e em Liderança, Gestão Pública pelo Centro de Liderança Pública e Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Governo do Estado de Minas Gerais. Coordenou o Curso de graduação em administração pública da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro no período de 2020 a 2023. Atualmente é gerente de extensão e relações institucionais na EG-FJP.

Leonardo Secchi

É professor titular da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc/Esag), vinculado ao Departamento de Administração Pública e ao mestrado e doutorado em Administração (PPGA/Esag/Udesc). Tem graduação e mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), doutorado em Ciências Políticas pela Universidade de Milão (Itália), com períodos sanduíche na Harvard University (EUA) e na Universidade Autônoma de Barcelona (Espanha). Também possui dois pós-doutorados: em Políticas Públicas, pela Universidade de Wisconsin-Madison (EUA), e em Administração Pública, pela Universidade de Lisboa (Portugal). Pesquisa e atua nas áreas de análise e avaliação de políticas públicas e reformas administrativas, tendo produzido mais de 60 livros, capítulos e artigos científicos. Foi professor visitante na Universidade de São Paulo (USP), Universidade del Valle (Colômbia) e Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE/IUL). Foi Presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), Pró-Reitor de Planejamento da UDESC e conselheiro do Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública, do Tribunal de Contas da União (TCU).

oriundas tanto de publicações (livros, artigos e manuscritos) como de apresentações (palestras, seminários e capacitações) que os autores realizaram nos últimos 15 anos, algumas das quais referenciaram materiais de instrução (slides, apostilas e documentos) de cursos ministrados na Oficina Municipal.

Estruturado em cinco seções, o capítulo articula essas várias produções, tal como uma síntese. Inicialmente, as seções 1 e 2 contextualizam as concepções de política pública, gestão governamental e governança pública na administração pública municipal. Em prosseguimento, as seções 3, 4 e 5 apresentam uma definição operacional para cada um desses termos, utilizando-se de esquemas visuais e exemplos concretos que ampliam à absorção do assunto no cotidiano dos governos locais.

Enfim, trata-se de um texto didático na seara acadêmica e no front da educação executiva em gestão e políticas públicas, o qual joga luz nas especificidades do nível subnacional de governo no Brasil, sobretudo os médios e pequenos municípios; afinal, ainda é de saltar os olhos a enorme secundarização da esfera municipal, seja nas abordagens de ensino do ‘Campo de Públicas’ em sala de aula, seja nos conteúdos dos livros/manuais de administração pública no país.

1. Afinal, quando a política pública e a gestão governamental surgem no nível local?

Retornemos, brevemente, no tempo – por volta de 35 anos atrás. O Brasil, na ocasião, institucionalizando a Nova República, regia o seu processo de redemocratização com uma Assembleia Nacional Constituinte, que promulgaria, em 1988, uma Constituição (CF) que reestabeleceu e ampliou o nosso Estado Democrático de Direito. O país possuía uma população de 135 milhões de habitantes, distribuída por 4.102 municípios, os quais, por sua vez, empregavam 1,7 milhão de funcionários públicos – um terço da força de trabalho no setor público brasileiro em 1985, de acordo com o IPEA (2020).

Na oportunidade, sem a autonomia municipal e

tampouco o Estado de bem-estar social e a descentralização política em nível subnacional, que resultariam da CF de 1988, além da transição do expediente de prefeitos biônicos do regime político autoritário para o mecanismo de sufrágio universal, a imagem da administração pública municipal circunscrevia às prefeituras a um sistema fechado, caracterizado por um distanciamento da sociedade civil e com um provimento de serviços públicos que subentendia os usuários como súditos – evocando a noção de “Estadania” de Carvalho (1997) – e/ou limitava sua cobertura a uma parcela da população urbana, sem alcançar o meio rural, como se fosse um privilégio.

Frisa-se que tal cenário não era generalizável para todo o poder local do país, recordando, igualmente, que durante o período militar (1964-1985) foram nas cidades, a partir de concertações entre a municipalidade e as organizações da sociedade civil, que emergiram (re)ações sociopolíticas como contramovimentos à ditadura política e à centralização administrativa; na ocasião, um experimentalismo difuso de iniciativas democráticas germinadas em diferentes territórios, de base popular e caráter associativista, identificado por Paula (2005) como o estágio embrionário do que a autora denomina de “Administração Pública Societal”.

Os termos políticas públicas e gestão governamental, que compõem o título deste capítulo, não eram usuais no setor público nacional naquela época, sobretudo no vocabulário de prefeitos, servidores públicos locais e munícipes. Já a definição de governança pública, por sinal, nem sequer era aventada. As ideias que demarcavam o “município em ação” no Brasil eram, normativamente, os conceitos: (i) de serviços públicos pelo ângulo do planejamento urbano comumente de viés tecnocrático, com projetos/atividades de infraestrutura como habitação, saneamento, transporte, iluminação e limpeza; e (ii) de administração pública pela lógica burocrática, de cumprimento de normas do arcabouço jurídico, mediante as funções técnico-operacionais de orçamentação, departa-

mento de pessoal e controle de materiais/patrimônio nos órgãos e entidades públicas locais.

E, naturalmente, em uma interpretação das instituições e da dinâmica política pela *realpolitik*, adicionam-se as praxes do nepotismo, do coronelismo, do fisiologismo e do clientelismo, que personalizam, social e culturalmente, a administração pública em todos os níveis de governo do país, acentuando-se no poder local. Historicamente, tais “ismos”, que ressignificaram o patrimonialismo (a captura do bem público pelo interesse privado) no Brasil desde a Proclamação da República, se sobressaem nas prefeituras e câmaras de vereadores pelos déficits de profissionalização – na acepção de burocracia de Max Weber – nos municípios, em comparação com a União e os estados.

Com a consagração do binômio cidadania-descentralização pela Carta Magna de 1988, e o reconhecimento do município como ente da federação, as expressões “política pública” e “gestão governamental” entraram, gradativamente, no léxico da administração pública municipal. O pilar de política pública se relaciona com a ampliação das competências constitucionais, sobretudo a formulação e a implementação das políticas sociais e o papel do nível local de governo na prestação de serviços no regime de colaboração da educação pública e nos sistemas únicos de saúde (SUS) e de assistência social (SUAS). E, correspondentemente, a abordagem da gestão governamental interpenetra as competências de políticas públicas com os afazeres administrativos nos municípios. Ou seja, as diretrizes políticas (normas e tomadas de decisão) podem – e, geralmente, devem – ser traduzidas em ações de governo, e tal consubstanciação requer uma função tático-gerencial no Poder Executivo local.

Os desdobramentos da redemocratização e da CF de 1988 no Brasil foram, década por década, amalgamados com a agenda política nacional (e internacional) em suas dimensões econômica e social. Resumindo, da década de 1991-2000, mencionam-se: a abertura comercial

e a inserção do Brasil no processo de globalização e de regionalização (Mercosul); o processo de estabilidade monetária com o Plano Real; a reforma administrativa com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995 e a Emenda Constitucional (EC) 19/1998; a efetivação preambular dos direitos sociais em arranjos de políticas públicas universais, com instrumentos como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), as Normas Operacionais Básicas (NOB) do SUS e a organização da descentralização; e o ajuste fiscal e seus preceitos legais com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000. E, da década de 2001-2010, citam-se: a macropolítica de desenvolvimento social pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) com a integração de programas e a abrangência da distribuição de renda (Bolsa Família) e a implantação da NOB/SUAS; a estratégia de aumento do poder de compra do salário mínimo; o aprimoramento de fundos de financiamento de algumas políticas públicas (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb) e da coordenação intergovernamental; a gênese de abordagens transversais em políticas sociais integradas com ações afirmativas; a retomada dos investimentos públicos em infraestrutura com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o empoderamento do sistema de controle via Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público da União (MPU).

Essas políticas públicas imbricadas e incrementais, mas não lineares e com suas disputas, foram condicionadas por crises estruturais, coalizões reformistas e/ou pela conjuntura internacional vis-à-vis a agenda de problemas públicos do país e as oportunidades e limites da ambiência de cada década, resultando em um pacto, internalizado na sociedade, de estabilidade econômica com desenvolvimento social incremental. Rememoremos que as agendas/conquistas econômicas e sociais – supramencionadas – respectivamente elegeram e reelegeram

os presidentes Fernando Henrique Cardoso (1994 e 1998) e Lula da Silva (2002 e 2006).

Nesse panorama, nos municípios, as atribuições advindas com o processo de descentralização, as restrições da LRF, o enquadramento aos sistemas de políticas públicas nacionais, a competição político-eleitoral local, o incitamento à transparência e a amplificação da participação e do controle social, colocaram para as prefeituras o imperativo de (re)estruturarem a administração pública. Farah (2006), estudando as mudanças e adaptações nesse nível de governo pelo conceito de inovação no decênio 1996-2005, a partir da redemocratização das relações entre setor público e sociedade civil, assevera que elas:

(...) ora nascem no próprio município, diante dos novos desafios [novas políticas públicas, novos princípios administrativos e novos ditames jurídicos]; ora chegam ao município por iniciativa de níveis mais abrangentes de governo, sob forma de programas federais [e estaduais] ou de regras para acesso a financiamento em determinadas áreas; ora são introduzidas por partidos políticos, movimentos sociais (...) e, por vezes, são resultados da ação conjunta de diversos atores governamentais e não-governamentais [em torno de variados arranjos de gestão]. (FARAH, 2006, p. 73)

Eis, portanto, a introjeção da política pública e da gestão governamental no nível local no decurso da Nova República.

2. E a tal da governança pública, como ela adentra no poder local?

Em linhas gerais, a ocorrência dessas alterações supramencionadas nos municípios, sob a égide de políticas públicas e da gestão governamental, mobilizaram, explícita ou implicitamente, princípios que caracterizam o modelo de gestão pós-burocrático – vide a orientação para

o desempenho no setor público (um constructo deveras multidimensional) – e os pressupostos do paradigma da governança pública sob a matriz do “Estado-rede”: uma contiguidade entre o Poder Público e a sociedade civil.

Ilustrativamente, tenha em mente o indicador Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) como proxy de desempenho da política de educação municipal e o contrato com Organizações Sociais (OS) como arranjo para a provisão do ensino fundamental. Ambos representam uma face do modelo pós-burocrático e do paradigma da governança pública, assim como o engendramento de consórcios intermunicipais de educação, o uso de instituições participativas para a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) e a gestão democrática na escola pública são apropriações que usam significados – alternativos e/ou complementares – desses arquétipos.

Ao fim e ao cabo, e independente do sentido, os referenciais de pós-burocracia e de governança pública se interconectam, sendo as “boas práticas” de políticas públicas e gestão governamental, calcadas em princípios do modelo pós-burocrático, um dos artifícios de parametrização do nível de maturidade do paradigma da governança pública nos governos em geral (ou, particularmente, em cada organização estatal). Detalharemos esse nexos no arremate deste capítulo, na seção 5.

Prosseguindo, porém, com os propósitos desta seção, paremos e pensemos, momentaneamente, nos avanços e retrocessos da administração pública brasileira na última década (2011-2020). Algo que podemos contrastar pela metáfora do “copo meio cheio” versus “copo meio vazio” da governança pública do país. Presumivelmente, seria um período para o escopo administrativo elevar-se na federação, considerando os intentos de *standard* de qualidade nas políticas públicas. Após a redemocratização na década de 1980, a reforma do Estado e a estabilização econômica dos anos 1990 e a distribuição de renda e inclusão social dos anos 2000, englobando o acesso às políticas sociais (com o atingimento progressivo de metas

para a universalização e a redução da desigualdade evoluindo desde a CF de 1988), era o ensejo para a (re)pac-tuação do nível de serviços públicos que, por consequin-te, avocaria a gestão governamental. Lembremos, neste instante, das Jornadas de junho de 2013; entre 17 e 30 de junho daquele ano, cerca de 170 atos públicos (protestos, passeatas e marchas) levaram milhões de brasileiros às ruas nas capitais dos 26 estados, no Distrito Federal e em grandes cidades do interior, com reivindicações que ques-tionavam o custo/benefício de serviços públicos, como a tarifa do transporte coletivo, e salientavam a melhoria das políticas públicas de educação e saúde – com os cidadãos clamando por “escolas e hospitais padrão FIFA”, em alu-são aos investimentos públicos em infraestrutura para a Copa do Mundo de 2014 (COELHO, 2017).

Outrossim, as manifestações juninas de 2013 são in-terpretadas como um dos estopins de um processo de polarização política que se acirrou, nos anos vindouros, com: as eleições presidenciais de 2014 e o esgarçamento da lógica do “nós” contra “eles”; a crise econômico-fiscal no triênio 2014-2016, renunciada desde 2012 com equí-vocos na política monetária e o descontrole das despesas públicas; alguns abusos e, às vezes, mau uso da Opera-ção Lava Jato no combate à corrupção a partir de 2015; o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, sustentado pelo próprio vice-presidente, Michel Temer; a exasperação da pauta de costumes na opinião pública em 2017 e nos debates eleitorais de 2018, e seus reflexos em uma espécie de “guerra cultural” conduzida pelo governo Bolsonaro nas arenas da educação, ciência e tecnologia, meio ambiente e relações internacionais a partir de 2019; a crise sanitária da pandemia da COVID-19, agravada pelo negacionismo do presidente e pela desco-ordenação federativa no biênio 2020-2021; e a crise po-lítica-institucional no pós-eleições presidenciais de 2022, resultando nos atos golpistas de 8 de janeiro de 2023.

A sequele dessa situação de desequilíbrio na gover-nabilidade, com implicações adversas para a governança pública em suas múltiplas facetas, é a crível reedição de

uma década perdida na economia nacional no horizonte temporal de 2014-2023. Tanto os percalços do nível de atividade econômica (PIB baixo no período, inflação alta em alguns anos e desemprego acima de dois dígitos em vários momentos), quanto os retrocessos sociais (piora do índice de Gini pela concentração de renda, crescimento da taxa de pobreza extrema e retorno do país ao mapa da fome defronte o aumento da insegurança alimentar²), atestam essa hipótese. Enfim, uma perda enorme do nível de bem-estar social nos últimos anos, convivendo com uma sensação próxima de um status de antigovernança no governo federal sob Bolsonaro; pense, por exemplo, na diminuição do potencial de consecução das políticas públicas e da gestão governamental nessas circunstâncias.

Voltando à alçada do poder local, a despeito do *modus operandi* de recentralização de políticas públicas no Brasil (que posta os municípios como executores de programas federais e estaduais, tolhendo o seu protagonismo) justaposto com a insuficiência de capacidade estatal – financeira, administrativa e técnica – de gestão governamental nas prefeituras das pequenas localidades, toca-nos, como desfecho desta seção, ressaltar a magnitude da administração pública local, decorridos mais de 35 anos da CF de 1988.

Destarte, consideremos por si a municipalização da burocracia a partir da Nova República. Em cotejo com 1985, o país quadruplicou a força de trabalho nos governos locais: em 2024, são aproximadamente 6,5 milhões de funcionários públicos municipais, espalhados por 5.569 municípios que, direta ou indiretamente, prestam um rol de serviços públicos para cerca de 205 milhões de brasileiros. Na pandemia, imagine o processo de vacinação sem a capilaridade dos equipamentos públicos municipais e o seu *staff* de enfermagem (enfermeiros, técnicos e auxiliares) – são mais de 48 mil unidades básicas de saúde (UBS). Ademais, descortine a sindemia, isto é, as consequências da pandemia na economia e na

2. Sobre o retorno do Brasil ao mapa da fome, ver o artigo de Magalhães e Coelho (2023).

sociedade como a vulnerabilidade social e, em vista disso, observe a importância da rede de 8.360 centros de referência de assistência social (CRAS) com sua carta de serviços de cadastro único, benefícios sociais e acolhimento de famílias.

Em suma, esses são alguns exemplos de políticas públicas, organizadas sob a feição de programas e serviços públicos, e suportadas pela gestão governamental em um ambiente de governança pública, inimagináveis em meados da década de 1980 no Brasil e, a qualquer tempo, sem o nível de governo local. Logo, empenhamo-nos, nas seções 3, 4 e 5, na operacionalização de uma definição mais esquemática, com o uso de ilustrações e alicerçada em elementos vivenciais, para a tríade política pública, gestão governamental e governança pública nos municípios.

3. Visualizando as políticas públicas municipais.

Política pública, eis um termo que entrou – definitivamente – no vocábulo da nossa sociedade, não se restringindo, como no século XX, ao jargão dos políticos e servidores públicos. Referir-se às políticas públicas é pensar, tradicionalmente, o “Estado em ação”, seja a partir do embate entre ideias na opinião pública e a formação da agenda governamental, seja pelo processo legislativo de elaboração das leis, seja pelas incumbências que cada nível de governo tem e como dispõe seus programas e aloca o orçamento público, seja pelos esforços de cobertura e qualidade na prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Mas se a expressão “política” pública se tornou, recentemente, palpável como conhecimento vulgar ou senso comum uníssono, seu conceito no *métier* científico é polissêmico, com interpretações que variam entre as áreas de conhecimento de humanidades e sociais aplicadas. Para a ciência política, por exemplo, interessa a dimensão da política pelas inter-relações entre as instituições (*polity*), as dinâmicas (*politics*) e as diretrizes (*policy*); figura-

tivamente, o constructo de política pública, nesse caso, é apreendido como um jogo entre atores sociais, cada qual com seus interesses e, portanto, permeado por conflitos e disputado em diversas arenas. Para as ciências jurídicas, por sua vez, importa como o processo decisório da política é positivado em normas (Constituição, leis, códigos, regulamentos e regimentos) que instrumentalizam as políticas públicas, bem como as formas de efetivação dos direitos assegurados nessas normas na prática da ação governamental, aproximando o “*de jure et de facto*”.

Em adição, a ciência econômica se concentra tanto no papel do Estado em prol do desenvolvimento – com as funções alocativa, distributiva e estabilizadora do setor público – quanto nas relações entre as causas dos problemas públicos e os efeitos das políticas públicas. Todavia, nesta seção cabe-nos visualizar como as diretrizes políticas (que incluem o arcabouço jurídico das políticas públicas), à luz da escassez econômica, se traduzem em artefatos administrativos – tangíveis e gerenciáveis –, como planos, programas, projetos e processos, tal como esboçado pela figura abaixo, a qual reproduz, com adaptações, o esquema visual dos “8Ps da Gestão de Políticas Públicas” elaborado por Secchi, Coelho e Pires (2019).

Figura 1 - O Esquema dos 8Ps da Gestão de Políticas Públicas de Secchi *et al.*, adaptado



Fonte: Adaptado de Secchi, Coelho e Pires (2019), p. 12.

A título de ilustração, utilizando tal figura, pondere sobre a política pública (*policy*) de educação no poder local pela forma que ela se corporifica no PME com metas e se alinha com o(s) programa(s) temático(s) de educação no Plano Plurianual (PPA), conciliando as estratégias de Estado com a ação de governo nesse ramo. E, orçamentariamente, matute como o programa de educação, consignado no PPA, é operacionalizado em projeto(s) de expansão e/ou aperfeiçoamento da rede municipal de ensino – limitados no tempo, com início e fim – e em atividades-meio de gestão educacional e na oferta de educação nas escolas que são contínuas. Avista-se, nesses raciocínios, o cerne das políticas públicas que tem significância para a ciência administrativa na semântica de *public management* e como disciplina profissional orientada ao design, como preconizado por Barzelay (2021).

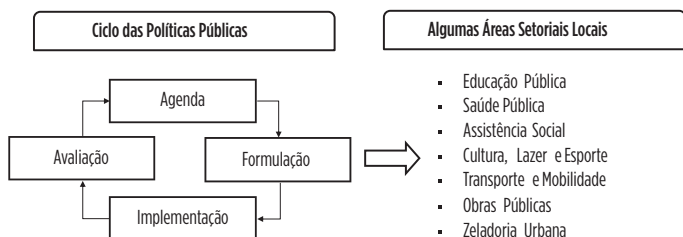
Nesse diapasão, os problemas públicos são tratados político e tecnicamente por setores – como o referido compartimento da educação –, reproduzindo uma fórmula de intervenção estatal na sociedade e de estrutura organizacional dos governos que realça, desde os primórdios do século XX, a especialização do trabalho e sua divisão em departamentos com a ideação de repartições públicas. No município, a ramificação da prefeitura em secretarias de educação, saúde, assistência social, dentre outras jurisdições, retrata a setorização das políticas públicas. Aliás, acrescenta-se que nos governos subnacionais, às vezes, o desígnio de política pública se restringe às políticas sociais; um fato que é explicado, simbolicamente, pela associação entre a cognição de política pública no país com o elenco de direitos sociais e o ideal de cidadania plena ratificados na CF de 1988.

De modo habitual, o processamento das políticas públicas é delineado como um ciclo que ordena o pensamento para a análise de suas fases – agenda, formulação, implementação e avaliação – e mobiliza o conhecimento para o ofício profissional de gerenciamento dessas etapas. Vale enfatizar que o ciclo de políticas públicas é, nos cânones acadêmicos, um modelo heurístico, embasado

no método teleológico, que não explica como as políticas públicas ocorrem, mas serve como um framework propositado que: (i) facilita a carga cognitiva de reflexão sobre cada uma das partes das políticas públicas; e (ii) prescreve ferramentas para a resolução de problemas no exercício laboral.

A figura, abaixo, traz um esquema visual que acopla o ciclo de políticas públicas com algumas áreas setoriais de políticas públicas encontradas, regularmente, na administração pública municipal.

Figura 2 - O Ciclo de Políticas Públicas interligado com algumas Áreas Setoriais Locais



Fonte: Elaboração dos autores.

Atinente à figura exposta acima é conveniente sublinhar que as políticas públicas abarcam os setores tipicamente de política social como educação pública, saúde pública e assistência social, assim como os setores abalizados de infraestrutura urbana (transporte, obras e zeladoria), representando a amplitude do “município em ação”. Além do mais, cada um desses setores, dispostos em secretarias ou departamentos municipais, são segmentados em sub-setores, sob o formato de diretorias e coordenações, que expressam a lógica de gestão das políticas públicas pelos seus planos, programas e projetos e processos.

Nada patente na mesma figura, mas primordial no campo das políticas públicas no presente são: (i) o olhar da intersectorialidade, que articula diferentes setores com vistas a enfrentar problemas públicos que são complexos e correlacionados – esquadrinhe, por exemplo, sobre a interdependência de searas na lide do desenvolvimento urbano e na atenção à primeira infância nos municípios; e (ii)

a ótica da transversalidade, a qual focaliza a atuação por recortes de gênero, raça/etnia, diversidade sexual, pessoas com deficiência, entre outros, primando pela especificidade do público-alvo e/ou pela diminuição das desigualdades, podendo empregar estratégias de ação afirmativa.

Por último, mas não menos importante, é mister enunciar que as políticas públicas constituem uma teia – intra e intergovernamental – de leis, planos, programas, fundos, indicadores e organizações públicas (por vezes, não estatais) que perfazem um arranjo institucional, com variados instrumentos, que concretizam os serviços públicos. Posto isso, as políticas públicas podem ser captadas por vários desses componentes, como demonstra o quadro a seguir. Note como o *delivery* de educação pública e de saúde pública, nos municípios, eflui de um emaranhado de regras, resoluções, dispositivos, fontes de financiamento, parâmetros e empreendimentos.

Quadro 1 - Amostra de Elementos das Políticas Públicas Municipais de Educação e Saúde

	Leis e Planos	Programas, Fundos e Indicadores	Organizações
Educação	Lei de Diretrizes e Bases (LDB)	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Secretaria Municipal de Educação
	Estatuto da Criança e Adolescente	Programa Nacional do Livro Didático	Conselho Municipal de Educação
	Base Nacional Comum Curricular	Fundeb	Centros de Educação Infantil
	Plano Municipal de Educação	IDEB	Escolas de Educação Básica
Saúde	Sistema Único de Saúde	Programa Mais Médicos	Secretaria Municipal de Saúde
	Plano Nacional de Vacinação	Saúde na Hora	Conselho Municipal de Saúde
	Estratégia Saúde da Família	Fundo Municipal de Saúde	Unidades de Pronto Atendimento
	Plano Municipal de Saúde	DATASUS & IDB (indicadores básicos de saúde)	Unidade Básica de Saúde

Fonte: Elaboração dos autores.

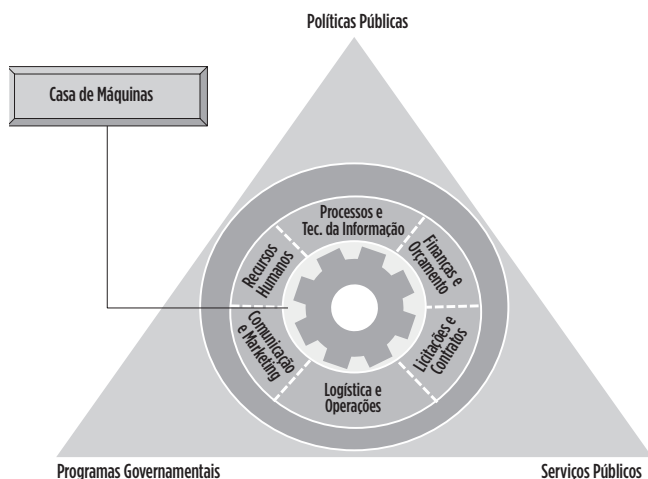
Sistematicamente, todos os elementos constituintes das políticas públicas são habilitados pelo prisma da gestão governamental. Em outras palavras, as áreas-fim do Estado necessitam do resguardo das áreas-meio da administração pública, examinadas na seção 4, a seguir.

4. Percebendo a gestão governamental nos municípios.

Se, por um lado, a expressão “política pública” se tornou popular nos tempos atuais, por outro, a locução “gestão governamental” se mantém abstrata para a coletividade. Afinal de contas, diferente das ações finalísticas de governo que estão na linha de frente, o trabalho de *backoffice* é, via de regra, invisível para os usuários-cidadãos. Um cidadão não percebe, normalmente, que por trás de uma aula na escola pública local, e até mesmo de uma consulta no posto de saúde municipal, sucede uma miríade de operações de compras, gestão de pessoas, logística de suprimentos, entre outras funcionalidades administrativas.

Essa dimensão intraorganizacional do setor público é chamada, metaforicamente, por Coelho, Corrêa Silva, Lisboa e Resch (2020) de “Casa de Máquinas”, tal qual um conjunto de roldanas e engrenagens pela alegoria de máquina pública, composta de sistemas e funções de natureza organizacional, técnica e gerencial que permitem a materialização das políticas públicas, como ilustrado pela figura na página seguinte.

Figura 3 - O Esquema da Casa de Máquinas da Administração Pública de Coelho *et al*



Fonte: Coelho, Corrêa Silva, Lisboa e Resch (2020), p. 843, com alguns ajustes.

Para os autores, a figura da “Casa de Máquinas” como efígie da gestão governamental, consiste:

[De um] ambiente organizacional do setor público involucrado pelas políticas públicas, com diretrizes e normatizações que se desdobram em programas governamentais e na prestação de serviços públicos. Na dimensão intraorganizacional, no nível meso, visualizamos as três perspectivas que se interpenetram na gestão dos órgãos e entidades do Poder Executivo e orientam suas funções administrativas. A perspectiva organizacional envolve a estrutura (arquitetura de gestão e padrão formal de autoridade e cargos) e os processos administrativos como tomada de decisão e comunicação; a perspectiva técnica abrange os métodos, instrumentos e ferramentas de trabalho que amparam o diagnóstico dos problemas, o processo decisório, a projeção de resultados e o cumprimento das ações; e a perspectiva gerencial compreende o pensar e o agir tecnopolítico para mobilizar ca-

pacidades organizacionais e alinhar atores em prol do estabelecimento de objetivos. No nível micro da dimensão intraorganizacional, manifesta-se a Casa de Máquinas concernente às áreas-meio; elas concretizam-se em funções que processam (na acepção fayolista de planejamento, organização, direção e controle) os recursos financeiros, humanos, materiais, tecnológicos e informacionais que instrumentalizam projetos e atividades de gestão pública que, por seu turno, permitem que governos e organizações públicas desempenhem suas ações.” (COELHO, CORRÊA SILVA, LISBOA e RESCH, 2020, p. 842)

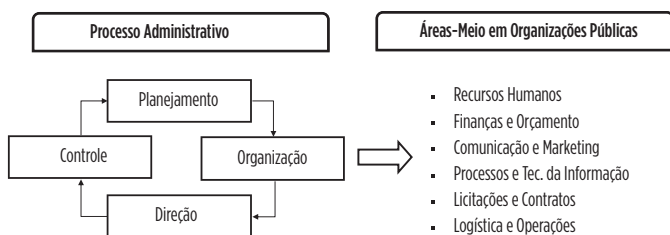
Pela explicação, o dimensionamento da força de trabalho, a programação orçamentária, a elaboração dos procedimentos de comunicação interna, o desenvolvimento de aparatos de governo eletrônico, as providências para aquisição de insumos e a mensuração do nível de serviços são exemplos de *task management* nas organizações públicas que elucidam, respectivamente, as áreas funcionais de recursos humanos, finanças e orçamento, comunicação e marketing, processos e tecnologia da informação, licitações/contratos e logística e operações. E, ordinariamente, essas tarefas têm instrumentos gerenciais que são amoldados pelos institutos jurídicos procedentes do Direito Público. Considere os processos de recrutamento e seleção em uma organização pública local e de planejamento-orçamento em uma prefeitura. Ambos têm métodos/técnicas de gestão que se coadunam com os ordenamentos do Direito Constitucional, do Direito Administrativo e do Direito Financeiro.

De forma análoga ao ciclo de políticas públicas, a gestão governamental tem um processo administrativo – supracitado no excerto que pormenoriza a figura da “Casa de Máquinas” – formado pelas funções de planejamento, organização, direção e controle. Esse axioma foi proposto, pela primeira vez, em 1916, por Henri Fayol na obra intitulada *Administration industrielle et générale*;

prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle, inaugurando a teoria Clássica da Administração, que, ulteriormente, influenciaria a escola da *administrative management* no setor público, muito bem relatada no capítulo três do livro-texto de Denhardt (2012).

À vista disso, tornou-se usual concatenar o processo administrativo de Fayol com as áreas funcionais das organizações (produção, marketing, financeira e recursos humanos) como um emblema da gestão empresarial. A gestão governamental, de maneira correlata e não obstante suas peculiaridades, pode ser apercebida pela aplicação das mesmas funções administrativas (planejamento, organização, direção/execução e controle) às diversas áreas-meio que integralizam a “Casa de Máquinas” dos órgãos e entidades do Poder Executivo, cujo esquema visual está estampado na figura abaixo.

Figura 4 - Gestão Governamental:
processo administrativo vinculado com as áreas-meio.



Fonte: Elaboração dos autores.

Na administração pública, independentemente do nível de governo, a aplicação da gestão governamental tem dois âmbitos, a saber: (i) o organizacional, tocante à gerência de cada órgão e entidade pela gestão de suas áreas-meio, como sugerido pela figura 4; e (ii) o macro-governamental, referente à estrutura de todo o Poder Executivo pela tríade planejamento-orçamento-gestão. A priori, o manejo dos artefatos administrativos das políticas públicas (planos, programas, projetos e processos), expostos na seção 3, assentam-se na gestão de organizações públicas e na gestão macrogovernamental. Dito de outro jeito, a gestão governamental denota, por coro-

lário, os fundamentos administrativos das políticas públicas no perímetro estatal.

Para a percepção das duas instâncias da gestão governamental, o quadro 2, adiante, especifica algumas ações tático-gerenciais de recursos humanos em uma secretaria municipal de educação, como locus organizacional, bem como de finanças e orçamento em uma prefeitura, como esfera macrogovernamental, classificando-as por função do processo administrativo.

Quadro 2 - Algumas Ações Tático-Gerenciais de Gestão Governamental nos Municípios

	Recursos Humanos Secretaria de Educação	Finanças e Orçamento Prefeitura
Planejamento	Dimensionamento das necessidades de profissionais, sejam quantitativas (por exemplo, quantos professores) e qualitativas (com quais competências), considerando as disponibilidades atuais e futuras de recursos humanos na rede municipal de educação a partir de dados como: fluxo de aposentadorias, taxa de afastamento ocupacional e expansão da rede de ensino.	Elaboração das peças orçamentárias – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOD); Alinhamento das metas dos planos setoriais como o Plano Municipal de Educação e o Plano Diretor de Ordenamento Urbano e Territorial, dentre outros, com a proposta orçamentária. Discussão, votação e aprovação das Leis Orçamentárias.
Organização	Desenho ou redesenho das carreiras escolares, com descrição das atribuições dos cargos, formas de recrutamento e seleção, critérios de progressão, promoção e mobilidade funcional, padrão de remuneração e grupos salariais e política de formação continuada.	Estruturação do plano de ação do governo, subdividido por secretaria, com base nos programas previstos no PPA e nos instrumentos de orçamento, com a gestão das fontes de financiamento e critérios de priorização para alocação e contingenciamento dos recursos.
Direção	Gestão do clima laboral nas escolas públicas, comunicação organizacional da secretaria com a rede municipal de educação, mecanismos de motivação baseados no reconhecimento das equipes de trabalho escolar e em incentivos não pecuniários.	Execução orçamentária, de natureza financeira, na forma de fluxos de recursos – receitas e despesas. Na execução da despesa, envolve o registro dos créditos orçamentários e das respectivas dotações, bem como a gestão das fases de empenho, liquidação e pagamento.

Fonte: Elaboração dos autores.

Continua

Continuação

Quadro 2 - Algumas Ações Tático-Gerenciais de Gestão Governamental nos Municípios

Controle	Consolidação do registro de frequência e assiduidade docente e feita da folha de pagamento, gestão do desempenho dos diretores de escola, integralização de dados nos sistemas de informações de recursos humanos da educação municipal e averiguação das condições de trabalho nos equipamentos escolares.	Produção do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), do Balanço Orçamentário e do Balanço Financeiro. Cumprimento de atividades de controle interno para a fiscalização da gestão orçamentária e financeira (averiguação da legalidade) e para a avaliação de resultados (auditoria operacional).
-----------------	---	---

Fonte: Elaboração dos autores.

Ocasionalmente, a gestão governamental pode ter um ímpeto estratégico, originando “políticas de gestão pública” (quer dizer, o tratamento da gestão como política pública) para coordenar, coerente e consistentemente, os recursos, as tecnologias e as habilidades administrativas que arrimam a implantação dos programas e a execução dos serviços públicos. Nos contornos da administração direta, a finalidade estratégica induz um alinhamento da área-meio central com as atividades-meio setoriais. Suponha, para esclarecimento, o quão essencial é a congruência entre as diretivas da unidade de gestão de pessoas de uma prefeitura, situada quase sempre na pasta da administração ou similar, com as rotinas dos departamentos de recursos humanos das demais secretarias. Sem embargo, essa harmonização entre os rumos ou guias da divisão de planejamento e gestão de pessoal de governo com os processos organizacionais das “seções de RH” não é frequente nos municípios.

Anota-se, por fim, que a gestão governamental nos municípios é compelida, gradualmente, para uma configuração que encadeia sua dimensão interna da “Casa de Máquinas” com o ambiente externo do “Estado-rede”, tal qual um sistema aberto em que o modelo pós-burocrático e o paradigma da governança pública despontam. A seção 5, à guisa de conclusão deste capítulo, esmiúça essa compreensão.

5. Para finalizar, vamos compreender a governança pública municipal!

A palavra governança está em voga, tanto no setor público quanto no setor privado, desde o transcurso do século XX para o XXI. Paulatinamente, o termo se converte em um epíteto, suplantando as expressões administração e gestão para reportar-se à ação, sistêmica e integral, que intermedia a política e a técnica nos domínios do Estado e da res pública (governança pública) e das organizações e do interesse coletivo (governança corporativa). Repare como se tornou corriqueiro, na atualidade, pronunciar o vocábulo governança com os qualificativos econômico, social, democrático, ambiental, digital, territorial, federativa, entre outras especialidades; ato contínuo nos discursos de governos, narrativas do terceiro setor e comunicações empresariais.

Sem nenhuma pretensão de explorar todas essas vertentes em cada contexto, admite-se, sem hesitação, que tal conceito é polissêmico. E, como discorrido previamente na seção 2 deste capítulo, a assimilação de sua práxis nos governos e em suas organizações, incluindo o poder local, remete ao modelo de gestão pós-burocrático com seus princípios e a modelagem do “Estado-rede” que pressupõe os feitos do paradigma da governança pública.

O modelo de gestão pós-burocrático é, grosso modo, um recurso analítico e um instrumento de racionalização para o ajustamento da burocracia perante suas disfunções (compenetração no processo em demasia, rigidez procedimental e dificuldades no atendimento ao usuário), com doutrina baseada na trilogia *performance* institucional, flexibilidade de gestão e criação de valor para o público-alvo. No setor público, esse modelo tipifica a gestão pública contemporânea, inspirando gerações de reformas e movimentos de inovações macrogovernamentais e organizacionais que aconteceram – e continuam se desenrolando – sob a influência de variações político-ideológicas do seu arquétipo, nos *fronts* econômico-financeiro, administrativo-gerencial e sociopolítico.

Na Inglaterra, origem da nomeada Nova Gestão

Pública na década de 1970, e posteriormente nos países da Europa continental, os moldes da pós-burocracia se anunciaram pelas correntes da *New Public Management* (NPM) e da *New Public Governance* (NPG) – este com prototipagem da *Public Service Orientation*. Nos Estados Unidos se encontra o contraste entre os tipos ideais de Governo Empreendedor (GE) e do *New Public Service* (NPS). E no Brasil temos, convencionalmente, os alvitre da Administração Pública Gerencial (APG), nascente com o PDRAE/1995, e da Administração Pública Societal (APS) sob o lema da gestão social (SECCHI, 2009; COELHO, 2012a).

Inobstante a variedade de submodelos pós-burocráticos entre os países ou regiões, cada qual com suas *polícies* – juízos de valores, sistemas de crenças, agendas de problemas e diretrizes –, os princípios da pós-burocracia na administração pública são compendiados pelas ideias-força de orientação para o desempenho, foco no usuário-cidadão, gestão estratégica de pessoas, governo aberto (transparência, participação e controle social) e modernização administrativa.

Jogando luz nesse entendimento no terreno nacional, reflita como, na competência das políticas públicas e da gestão governamental no país, é basilar que haja uma calibragem entre os princípios constitucionais da administração pública previstos no artigo 37 da CF de 1988 – e exprimidos pelo acrônimo LIMPE (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência) – e os princípios pós-burocráticos supratranscritos. O imperativo constitucional do LIMPE emana as normas inerentes ao formalismo da burocracia pública, indispensáveis para o zelo do setor público pela ênfase no processo. E a base principiológica da gestão pública contemporânea propaga nos entes da federação brasileira a ênfase nos resultados com o fito de: refinar os *inputs* (utilização racional dos recursos), lograr os *outputs* (alcance dos objetivos e da satisfação da sociedade) e potencializar os *outcomes* (impactos da ação na transformação da realidade).

Hipoteticamente, no nível local de governo, cogite um episódico no qual uma prefeitura, no planejamento municipal da educação, obedeça a todas as regras, como a aplicação, no mínimo, de 25% do orçamento em tal setor – uma garantia constitucional – e as determinações do Fundeb para o uso do dinheiro proveniente do fundo. De antemão, tem-se a adequação da política pública educacional às prerrogativas da legalidade pelo ponto de vista do controle procedimental. Entretanto, se o encaixe das normas é condição *sine qua non*, tal conformidade dos meios, de lógica burocrática, não ativa, espontaneamente:

- O *upgrade* da produtividade dos recursos pelo adágio do “fazer mais com menos”, adotando-se o critério de eficiência;
- O êxito das metas do PME pela premissa de “fazer melhor as ações governamentais”, valendo-se do critério de eficácia;
- E tampouco os efeitos esperados da educação pública nos estudantes pelo mote de “fazer a diferença na vida do beneficiário”, servindo-se do critério de efetividade.

O desempenho de qualquer política pública, difundido no Brasil sob a alcunha de auditoria operacional pelos Tribunais de Conta – e lembrando, neste comenos, do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) dos Tribunais de Contas Estaduais (TCE) –, depende da observância dos princípios pós-burocráticos pela alavanca da gestão governamental. A próxima figura assinala a ideia de balanceamento entre os princípios constitucionais e os princípios pós-burocráticos no Poder Executivo local, uma visão indispensável para a maturação da governança pública municipal.

Figura 5 - Balanceando os princípios constitucionais e gerenciais no Poder Executivo Local

Princípios Constitucionais (Art. 37 - CF de 1988)	Princípios Pós-Burocráticos (Gestão Pública Contemporânea Governança Pública)
▪ Legalidade ▪ Impessoalidade ▪ Moralidade ▪ Publicidade ▪ Eficiência	▪ Orientação para o Desempenho ▪ Gestão Estratégica de Pessoas ▪ Foco no Usuário-Cidadão ▪ Governo Aberto: transparência, participação e controle social ▪ Modernização Administrativa



Fonte: Coelho 2012b, com alguns ajustes.

De imediato, muitos indivíduos encaram os cinco princípios pós-burocráticos como um jogral desprovido de peripécia factual nos governos e nas organizações públicas. Convidamos você, então, a pensar em uma política pública ou em um serviço público que você admira. Analise como para descrever o porquê de apreciar essa política pública (ou serviço público), pontual ou obliquamente, você recorre aos indícios de disponibilidade, excelência, equidade e senso de justiça, liderança, humanização, celeridade, responsabilidade fiscal, social e/ou ambiental, prestação de contas ou *accountability*, inteligibilidade e utilidade.

A incidência e a vitalidade dessas faculdades derivam dos princípios pós-burocráticos na gestão pública contemporânea, suscitando “boas práticas” de políticas públicas e gestão governamental que não infringem os princípios constitucionais, pelo contrário, equalizam-se com suas normas. Essas “boas práticas”, quando visíveis e propaladas na sociedade, são, na maior parte dos casos, despertadas por reformas administrativas de cunho macrogovernamental que penetram nas políticas públicas. No entanto, reiteradamente, elas intercorrem afastadas do radar político e dos holofotes midiáticos como processos de inovação. Isso significa: pequenas mudanças nas organizações públicas e nos serviços públicos que, embora tenham um menor vulto ou extensão, são relevantes para a melhoria contínua da administração pública em qualquer Poder e em cada ente federado. No Brasil, anualmente, realizam-se centenas de prêmios de inovação no setor público que identificam e disseminam essas “boas práticas”

do Executivo, do Legislativo e do Judiciário que brotam nas esferas federal, estadual e municipal (COELHO, 2016).

No poder local, é sabido que várias inovações ensejadas pelo impulso pós-burocrático são sociopolíticas, haja vista que são coproduzidas entre governo e organizações da sociedade civil pela maior proximidade do Poder Público constituído com a população. Pensando bem, é na porta das prefeituras e das câmaras de vereadores que os cidadãos, na maioria das vezes, vão bater para pleitear mais e melhores serviços públicos. Um comportamento, sem dúvida, simples de desvendar – o saudoso ex-governador e municipalista Franco Montoro (1916-1999) diria: “Ninguém mora na União, ninguém mora no Estado, todos moram no município!”

Em razão do supradito, a primeira apreensão da governança pública municipal é a sua intuição pelas “boas práticas” de políticas públicas e de gestão governamental no poder local nos dias de hoje, que amiúde trazem à tona os princípios do modelo pós-burocrático. Por dedução, uma prefeitura com indicadores de orientação para desempenho, gestão estratégica de pessoas, foco no usuário-cidadão, governo aberto e modernização administrativa que atendam, suficientemente, os parâmetros da gestão pública contemporânea, é reputada como adepta do paradigma da governança pública.

Nesse enfoque que apregoa a estimação do nível de maturidade da governança pública nos governos e em suas organizações, faz jus declarar que os provérbios da pós-burocracia têm sortidas apropriações valorativas. Por exemplo, a orientação para desempenho no setor público abraça várias racionalidades que, simultaneamente, se rivalizam na primazia de suas medidas (critérios e parâmetros) e se complementam como um painel de indicadores.

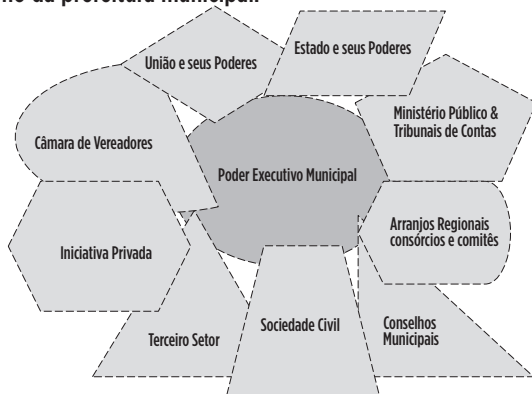
Por suposição, pergunte-se qual é (ou deveria ser), em sua opinião, o resultado principal a ser perseguido na educação pública municipal. Seria o desempenho dos estudantes da rede de ensino fundamental da localidade no Ideb, um índice mensurado por provas padronizadas? Seria, porventura, a diminuição da evasão escolar no

território? Ou, talvez, seria o impacto da aprendizagem no longo prazo da cidade, tencionando a formação de crianças e jovens para a cidadania (função social da educação) e para a inserção produtiva, futuramente, no trabalho (função econômica da educação)? Cada um tem uma predileção, assim como a resposta não é absoluta na comunidade escolar e muito menos entre os especialistas de políticas públicas de educação básica.

Trilhando para outra compreensão da governança pública, constate que, além da passagem do modelo de gestão burocrático para o pós-burocrático na administração pública, o setor público se transfigura de uma delimitação “estadocêntrica”, restrita ao aparelho do Estado, para um traçado “sociocêntrico”, que entrelaça os órgãos e entidades públicos com as organizações do terceiro setor e da iniciativa privada; neste caso temos, em abstração, o “Estado-rede”, o qual modifica tanto o pendor de política pública para a “ação pública”, quanto altera a índole da gestão governamental de vertical/hierárquica para horizontal/não hierárquica.

Pragmaticamente, nessa moldagem, o tecido da gestão pública local, intra e intergovernamental, sutura-se com um pano de fundo extraestatal, enovelando um ecossistema de governança pública local, alinhavado tentativamente na figura abaixo.

Figura 6 - Ecossistema de governança pública local em torno da prefeitura municipal.



Fonte: Elaboração dos autores

A ecologia organizacional da governança pública local depreende profusas interações socioestatais formais e informais. Formalmente, enumeramos as parcerias público-privadas com empresas, os contratos de gestão com as OS, os convênios com organizações não governamentais (ONGs) e institutos/fundações do terceiro setor, os arranjos colaborativos intermunicipais (consórcios públicos, comitês de bacias hidrográficas e regiões metropolitanas) e as instituições participativas locais (conselhos gestores de políticas públicas), entre outros mecanismos. Já as interfaces informais se efetuam com partidos políticos, movimentos sociais, associações de bairro, coletivos de munícipes, representações de grupos empresariais e sindicatos, entre outros agrupamentos.

De maneira proposital, a figura acima usa formas geométricas dessemelhantes para representar cada segmento. O incontestável desencaixe entre os desenhos simboliza que a governança pública local não é trivial, tendo em conta o imanente conflito de interesses entre os atores que se relacionam na arena política municipal. Afora as distintas necessidades e expectativas, o discernimento sobre o que é valor público é cambiante na coletividade, o que incuti nos instrumentos de políticas públicas e de gestão governamental díspares convicções e apoderações. O quadro, a seguir, compara os dois pressupostos que o paradigma da governança pública, como modelagem do “Estado-rede”, assume na gestão pública contemporânea, esclarecendo que sua práxis não é neutra.

Quadro 3: Comparação dos pressupostos do paradigma da governança pública

Pressupostos	Nuances
Negócio Público	Governança pública como “negócio público” com foco na melhoria dos processos e dos produtos, downsizing, discurso anti-burocracia e orientação para o desempenho (eficiência, eficácia e qualidade percebida), cidadão como cliente, transferência da prestação de serviços (privatizações, concessões e contratos de gestão), acordo de resultados, mensuração da performance e instrumentos de regulação, modelagem de quase-mercados pela competição administrada entre arranjos (ou organizações), transparência e responsabilidade fiscal e focalização dos serviços públicos.
Espaço Público	Governança pública como “espaço público” com foco no empreendimento coletivo e bem comum, serviço público como extensão da cidadania, democracia deliberativa com instituições participativas ativas, compartilhamento de responsabilidades com as organizações da sociedade civil e geração de capital social, accountability não é simples e não se limita à avaliação de políticas públicas, luta pela efetivação dos direitos fundamentais e diminuição das desigualdades sociais e foco nas pessoas (inclusão, equidade, humanização) e nas minúcias de cada território.

Fonte: Elaboração dos autores.

Concisamente, cada pressuposto do paradigma da governança pública espelha um espectro político-ideológico e norteia alguns modelos de gestão pós-burocráticos priorizados pelos governos e suas organizações públicas. O pressuposto do negócio público tem nuances que reverberam os fronts econômico-financeiro e administrativo-gerencial – das correntes da NPM, GE e APG – nas políticas públicas e na gestão governamental. E o pressuposto do espaço público irradia, por outra mirada, o *front* sociopolítico das correntes da NPG, NPS e APS na ação estatal.

Empiricamente, esses pressupostos se hibridizam, na gestão pública contemporânea, como um continuum que comporta variadas gradações. Como alega Coelho (2012a), no ideário do “Estado-rede”:

(...) abarca-se desde o compartilhamento de ativi-

dades (e riscos) entre o e a iniciativa privada pelas Parcerias Público-Privadas (PPPs) ao dialogismo entre atores do Estado e da sociedade civil em processos decisórios de aplicação de recursos públicos, como pressupõe o Orçamento Participativo (OP). Em suma, as aplicações do Estado-Rede se traduzem em arranjos – plurais e heterogêneos – entre Estado, terceiro setor e mercado, interpenetrados pelo [pressuposto do negócio público e do espaço público em torno do] interesse público e concertados pelo paradigma da governança pública”. (Coelho, 2012a, p. 43).

Concluindo, no universo plurifacetado do poder local brasileiro é plausível conjecturar que o paradigma da governança pública é um fenômeno, no momento hodierno, entre incipiente e emergente:

- Seja pela compreensão dos ecos dos princípios do modelo pós-burocrático nas políticas públicas e na gestão governamental municipal que, conquanto catalogados pelos bancos de dados dos prêmios que reconhecem as inovações em prefeituras, constituem mais experiências de “boas práticas” em alguns setores e áreas – sujeitas às descontinuidades administrativas – do que uma capacidade estatal arraigada e permanente nesse nível de governo;
- Seja pela compreensão do “município em ação” como “Estado-rede”, pelos pressupostos do negócio público e do espaço público, com a cooperação intergovernamental e as colaborações entre o Poder Executivo e a sociedade civil. Esse sistema aberto carece de know-how em política pública e na gestão governamental que, na maioria das municipalidades, ainda é parco, redundando em obstáculos até mesmo para plenitude da autonomia dos governos locais em nossa federação. Quanto a isso, pese as assimetrias de expertise entre os órgãos de controle externo, com sua robustez para o

encargo da fiscalização, e as prefeituras das cidades de pequeno porte (90% das 5.569), com suas constrações para as missões mais singelas de execução – quem dera, então, reger o ecossistema de governança pública na localidade.

E, para encerrar, se você deseja avançar nessa temática da política pública, gestão governamental e governança pública nos municípios, introduzida neste capítulo, recomenda-se a consulta da obra “Gestão Municipal no Brasil: modernização, cooperação e humanização” (2021), editada pela Oficina Municipal e a Konrad Adenauer. São 20 capítulos que versam sobre a gestão pública nas cidades e na esfera dos governos locais, incluindo dois textos (capítulos 7 e 10) escritos por autores deste texto, os quais versam, respectivamente, sobre cenários e planejamento estratégico municipal e a transição de mandato na gestão pública local. Acesse pelo link <https://is.gd/Livro-GestaoMunicipal> e uma muito boa leitura!

Referências

BARZELAY, M. **A Gestão Pública como uma disciplina profissional orientada ao design**. Brasília; ENAP, 2021.

CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

COELHO, F. S. Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. In: José Mario Brasiliense Carneiro; Humberto Dantas. (Org.). **Parceria Social Público-Privado - textos de referência**. São Paulo: Oficina Municipal, 2012a, p. 37-52.

COELHO, F. S. Orientando a Gestão Pública no Município de São Paulo em prol da Transparência, da Participação e do Controle Social. In: Eduardo Roberto Lamari. (Org.). **Ciclo de Debates Pensando São Paulo**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo - IOESP, 2012b, p. 201-208.

COELHO, F. S. Afinal, o que é inovar na Gestão e Políticas Públicas? In: **Revista Prêmio Mario Covas 2015**. São Paulo: FIA, 2016, p. 46-49.

COELHO, F. S. Planejamento e Gestão Pública Integrada em Itapevi-SP. In: Escola do Parlamento de Itapevi/SP. **Pensando**

Itapevi no Século XXI. Itapevi: Câmara Municipal de Itapevi, 2017, p. 115-123.

COELHO, F. S.; SILVA, V. C.; LISBOA, R. L.; RESCH, S. A Casa de Máquinas da Administração Pública no enfrentamento à COVID-19. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 54, 2020, p. 839-859.

CORRÊA SILVA, V.; COELHO, F. S.; ALMEIDA, A. G. Disseminação da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Gestão Municipal Brasileira: um estudo exploratório. **TEMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (UNESP. ARARAQUARA)**, v. 9, 2014, p. 16-31.

DENHARDT, R. **Teorias da Administração Pública.** São Paulo: Cengage, 2012.

FARAH, M. F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: Pedro Jacobi; José Antonio Gomes de Pinho. (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares.** Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 41-77.

FAYOL, J. H. **Administração Industrial e Geral: previsão, organização, comando, coordenação e controle.** São Paulo: Atlas, 1970.

IPEA. **Atlas do Estado Brasileiro.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020 – disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado>.

MAGALHÃES, Bruno Dias; COELHO, Fernando Souza. De Volta ao Mapa da Fome no Brasil: Reaprendendo com as inovações locais a partir da política pública de segurança alimentar de Belo Horizonte. **Gestão & Regionalidade**, v. 39, p. e20238622-e20238622, 2023.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. A. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos.** 3°. ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SILVA, R. B. P.; COELHO, F. S.; NASCIMENTO, I. C. R. Planejamento Estratégico Municipal e o Cenário 2021-2024. In: José Mario Brasiliense Carneiro; Lívio Antonio Giosa; Murilo Lemos de Lemos. (Org.). **Gestão Municipal no Brasil: modernização, cooperação e humanização.** São Paulo: Oficina Municipal e Fundação Konrad Adenauer, 2021, p. 154-173.

Financiamento das Políticas Públicas Municipais e Federalismo Fiscal

François E. J. de Bremaeker¹

O financiamento das políticas públicas depende fundamentalmente do equilíbrio na distribuição das receitas entre os diversos entes da federação, o que ocorre quando existem um pacto federativo justo, um federalismo fiscal eficiente, normas de cooperação entre os diversos entes e garantia de real autonomia.

Entretanto, não é exatamente o que acontece. Na prática, os Municípios veem seus encargos sendo aumentados sem a devida compensação financeira e, por este motivo, há décadas eles reclamam por um novo pacto federativo.

1. A repartição dos recursos pelos entes federados

Os principais tributos definidos no Código Tributário Nacional de 1966 e aqueles vigentes na Constituição de 1967 / Emenda Constitucional nº 1 de 1969, praticamente são os mesmos promulgados na Constituição de 1988. Em termos tributários, foram velhas novidades. A Emenda Constitucional nº 132, aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2023 ainda se encontra em fase de regulamentação.

Segundo os dados para 2023 apresentados no Balanço do Setor Público Nacional 2024 (BSPN), para a União, o conjunto dos Estados e ajustados para os Municípios pelo Observatório de Informações Municipais (OIM), dos R\$ 6,989 trilhões de receitas disponíveis para os entes federados, 62,68% estão com a União, 19,13% com os Estados e 18,19% com os Municípios.

Em relação ao ajuste para os Municípios, o valor apresentado pelo BSPN, para 5.005 unidades, foi de R\$

1. Economista e Geógrafo, 76. Gestor do Observatório de Informações Municipais.

1,476.923 trilhão, enquanto o ajuste efetuado pelo OIM para uma amostra de 5.357 Municípios compilada pela Secretaria do Tesouro Nacional (Arquivo FINBRA 2023) foi de R\$ 1,271.728 trilhão, sendo que todos os Municípios com população superior a 500 mil habitantes, os de maior valor, estavam representados.

**Tabela 1 - Distribuição das receitas disponíveis
Para os entes da federação em 2019**

ENTES	R\$ trilhões
TOTAL	6,989.085
União	4,380.676
Estados	1,336.681
Municípios	1,271.728

*Fontes: Ministério da Fazenda. Balanço do Setor Público Nacional – 2024. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finbra 2023.
Organização e ajuste dos dados por François E. J. de Bremaeker.*

As despesas realizadas pelos entes federados, ajustadas para os Municípios, dos R\$ 7,088 trilhões de despesas realizadas, 64,81% estão com a União, 18,31% com os Estados e 16,88% com os Municípios.

**Tabela 2 - Distribuição das despesas realizadas
para os entes da federação em 2023**

ENTES	R\$ trilhões
TOTAL	7,088.004
União	4,595.770
Estados	1,297.928
Municípios	1,196.306

*Fontes: Ministério da Fazenda. Balanço do Setor Público Nacional – 2024. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finbra 2023.
Organização e ajuste dos dados por François E. J. de Bremaeker.*

Qualquer Natureza (ISS), de competência municipal, que Em relação ao ajuste das despesas para os Municípios, o valor apresentado pelo BSPN foi de R\$ 1,125.806 trilhão, enquanto o ajuste efetuado pelo OIM para uma amostra de 5.357 Municípios compilada pela Secretaria do Tesouro Nacional (Arquivo FINBRA 2023) foi de R\$ 1,196.306 trilhão.

O resultado fiscal mostra que o conjunto dos entes federados apresentou um déficit de R\$ 98,919 bilhões, sendo que a União foi o único ente deficitário (R\$ 213,094 bilhões). O conjunto dos Estados registrou um superávit de R\$ 38,753 bilhões e o conjunto dos Municípios um superávit de R\$ 75,422 bilhões.

2. Reforma tributária

Desde 1995 começaram a ser apresentadas propostas de revisão do sistema tributário, sendo apontados os problemas do federalismo fiscal. Com o objetivo de facilitar a aprovação, todas as propostas sinalizam, nas suas justificativas, que elas se propunham à simplificação do sistema, a se manterem neutras e na redução ou no máximo manutenção do seu peso sobre a sociedade. Todos os entes eram favoráveis à reforma desde que sua parte não diminuísse ou, se possível, viesse a aumentar. Por outro lado, a sociedade se manifestava pela redução da carga tributária.

Interessante observar que em nenhuma das propostas apresentadas estava contemplada, nas suas justificativas, a intenção de redistribuir os tributos com base na avaliação dos custos de cada ente com a prestação dos seus serviços à sociedade. A preocupação tem sido no sentido de demonstrar que a fusão de tributos simplificaria sua cobrança e seria mais eficiente, não se preocupando com a justa distribuição dos recursos entre os entes federados.

Os insucessos na aprovação das propostas de reforma tributária sempre esbarravam na oposição feita principalmente pelos Estados e também pelos Municípios, quando se veem na iminência de perder a autonomia sobre seus principais tributos, respectivamente o ICMS e o ISS, por coincidência, os principais tributos de cada um dos referidos entes.

A desconfiança em relação aos resultados das propostas de reforma tributária se encontrava na falta de garantia de que cada um deles receberia os recursos necessários. Essa desconfiança não era minimizada nem

quando se falava em realizar a reforma de forma gradual, estabelecendo longos prazos de ajuste, nem quando se falava na criação de fundos de compensação, uma vez que experiências anteriores não têm sido bem-sucedidas. O caso mais simbólico acontece com a chamada Lei Kandir, que visaria compensar os Estados (e por via indireta os Municípios desses Estados) pela desoneração da cobrança do ICMS na exportação de produtos primários e semielaborados.

Finalmente, em dezembro de 2023, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n 132, cujas regulamentações estão sendo discutidas em 2024 e possivelmente em 2025 em relação ao imposto sobre a renda.

As principais alterações aprovadas são a criação de um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados e Municípios, uma Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e um Imposto Seletivo (IS), ambos de competência federal.

Assim que a regulamentação da reforma tributária (PLP 68/2024) passar pelo Senado Federal e for levada à sanção presidencial, os técnicos do governo e do Congresso Nacional começam o debate sobre as alíquotas dos novos tributos sobre consumo. O IBS e a CBS terão que ser definidos por uma resolução do Senado Federal e o IS será objeto de um projeto de lei.

Como a CBS e o IS entram em vigor plenamente em 2027, o ano de 2025 será marcado por debates sobre a regulamentação que falta para que, em 2026, o Tribunal de Contas da União (TCU) possa homologar os cálculos do IBS e da CBS até 15 de setembro. O Senado terá até 31 de outubro para votar a resolução.

Na reforma tributária, foi fixada uma estimativa máxima para as alíquotas de referência de IBS e CBS somadas, de 26,5%. Mas isso terá de ser debatido todo ano, na prática, para descobrir qual alíquota mantém a carga tributária inalterada. Vale lembrar que Estados e Municípios terão, cada qual, a liberdade de definir sua alíquota de referência de IBS, que poderá ser alterada por lei própria.

Estados e Municípios também poderão aumentar,

por lei própria, a devolução de imposto prevista na reforma, o “cashback” para os mais pobres. A devolução mínima foi definida em 20%.

A tributação das mercadorias e dos serviços, que unifica a cobrança do imposto estadual sobre mercadorias (ICMS) e o imposto municipal sobre serviços (ISS), começará a entrar em vigor em 2026 e só terminará em 2033.

A transição para a cobrança do imposto no destino (local de consumo) se iniciará em 2029, levará 50 anos, sendo concluída em 2078.

As datas previstas para a transição são

- 2026: início da cobrança da CBS e do IBS, com alíquota de teste de 0,9% para a CBS e 0,1% para o IBS;
- 2027: extinção do PIS/Cofins e elevação da CBS para alíquota de referência (a ser definida posteriormente pelo Ministério da Fazenda);
- 2027: redução a zero da alíquota de IPI, exceto para itens produzidos na Zona Franca de Manaus;
- 2029 a 2032: extinção gradual do ICMS e do ISS na seguinte proporção: 90% das alíquotas atuais em 2029; 80% em 2030; 70% em 2031; e 60% em 2032.
- 2033: vigência integral do novo sistema e extinção dos tributos e da legislação antigos;
- 2029 a 2078: mudança gradual em 50 anos da cobrança na origem (local de produção) para o destino (local de consumo).

O imposto seletivo funcionará como uma sobretaxa sobre produção, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. Entram na lista bebidas alcoólicas e cigarros, com possibilidade de cobrança também sobre combustíveis, agrotóxicos, defensivos agrícolas e alimentos processados e ricos em açúcar. O texto também estabelece alíquota de 1% sobre extração de recursos naturais não renováveis, como minério e petróleo. Segundo a emenda, 60% da receita vai para Estados e Municípios.

3. A aplicação dos recursos pelos entes federados

Os dados ajustados para 2023 do Balanço do Setor Público Nacional 2024 mostram as diferentes prioridades e/ou competências dos diversos entes federados, capturados da tabela referente às despesas por função. O ordenamento foi realizado segundo os maiores valores, destacando-se em negrito o ente federado que se destaca. Foram listadas aquelas que apresentaram valores acima de R\$ 10 bilhões por algum dos entes federados.

Os ajustes foram realizados pelo Observatório de Informações Municipais para o total geral da despesa e para as funções educação, saúde e legislativa, cujos cálculos já haviam sido efetuados na preparação de estudos específicos. Para as demais funções foram mantidos os valores do BSPN 2024.

3.1. Encargos Especiais

As despesas realizadas com a função Encargos Especiais é a que absorve o maior montante para o conjunto dos recursos dos três entes federados: 40,396%. A União é responsável por 91,998% das despesas nessa função, os Estados 6,646% e os Municípios 1,356%.

Para a União as despesas nessa função é a que mais consumiu recursos: 56,771% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 12.841,92. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o terceiro lugar, sendo responsável por 14,516% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 927,75. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o sexto lugar, sendo responsável por 3,214% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 188,66.

3.2 Previdência Social

As despesas realizadas com a função Previdência Social é a que absorve o segundo maior montante para o conjunto dos recursos dos três entes federados: 18,141%. A União é responsável por 76,636% das despesas nessa função, os Estados 17,161% e os Municípios 6,203%.

Para a União as despesas nessa função é a segunda que mais consumiu recursos: 21,238% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 4.804,20. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o primeiro lugar, sendo responsável por 16,833% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 1.075,81. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o quinto lugar, sendo responsável por 6,601% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 388,69.

3.3 Educação

As despesas realizadas com a função Educação é a que absorve o terceiro maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 9,156%. A União é responsável por 21,800% das despesas nessa função, os Estados 30,703% e os Municípios 47,497%.

Para a União as despesas nessa função é a quinta que mais consumiu recursos: 3,049% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 689,75. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o segundo lugar, sendo responsável por 15,199% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 971,44. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o primeiro lugar, sendo responsável por 25,511% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 1.502,80.

3.4 Saúde

As despesas realizadas com a função Saúde é a que absorve o quarto maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 8,992%. A União é responsável por 29,035% das despesas nessa função, os Estados 25,812% e os Municípios 45,153%.

Para a União as despesas nessa função é a quarta que mais consumiu recursos: 3,988% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 902,19. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o quarto lugar, sendo responsável por 12,549% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 802,04. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o segundo lugar,

sendo responsável por 23,816% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 1.402,98.

3.5 Assistência Social

As despesas realizadas com a função Assistência Social é a que absorve o quinto maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 4,432%. A União é responsável por 86,229% das despesas nessa função, os Estados 3,660% e os Municípios 10,111%.

Para a União as despesas nessa função é a terceira que mais consumiu recursos: 5,841% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 1.321,29. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o décimo segundo lugar, sendo responsável por 0,877% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 56,08. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o sétimo lugar, sendo responsável por 2,630% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 154,94.

3.6 Administração

As despesas realizadas com a função Administração é a que absorve o sexto maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 2,597%. A União é responsável por 15,031% das despesas nessa função, os Estados 26,641% e os Municípios 58,328%.

Para a União as despesas nessa função é a décima que mais consumiu recursos: 0,596% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 134,90. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o oitavo lugar, sendo responsável por 3,741% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 239,10. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o quarto lugar, sendo responsável por 8,887% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 523,50.

3.7 Judiciária + Essencial à Justiça

As despesas realizadas com as funções Judiciária e Essencial à Justiça é a que absorve o sétimo maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes fede-

rados: 2,092%. A União é responsável por 32,565% das despesas nessa função, os Estados 64,874% e os Municípios 2,561%.

Para a União as despesas nessas funções sé a nona que mais consumiu recursos: 1,041% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 235,39. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o sexto lugar, sendo responsável por 7,337% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 468,93. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o décimo quinto lugar, sendo responsável por 0,314% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 18,651.

3.8 Segurança Pública

As despesas realizadas com a função Segurança Pública é a que absorve o oitavo maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 2,054%. A União é responsável por 10,405% das despesas nessa função, os Estados 82,281% e os Municípios 7,314%.

Para a União as despesas nessa função é a décima segunda que mais consumiu recursos: 0,326% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 73,87. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o quinto lugar, sendo responsável por 9,139% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 584,11. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o décimo terceiro lugar, sendo responsável por 0,881% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 51,92.

3.9 Urbanismo

As despesas realizadas com a função Urbanismo é a que absorve o nono maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 1,990%. A União é responsável por 5,856% das despesas nessa função, os Estados 10,749% e os Municípios 83,395%.

Para a União as despesas nessa função é a décima quarta que mais consumiu recursos: 0,178% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 40,27. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o décimo

primeiro lugar, sendo responsável por 1,156% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 73,92. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o terceiro lugar, sendo responsável por 9,734% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 573,42.

3.10 Transportes

As despesas realizadas com a função Transportes é a que absorve o décimo maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 1,573%. A União é responsável por 17,549% das despesas nessa função, os Estados 53,295% e os Municípios 29,155%.

Para a União as despesas nessa função é a décima primeira que mais consumiu recursos: 0,421% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 95,42. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o sétimo lugar, sendo responsável por 4,534% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 289,76. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o oitavo lugar, sendo responsável por 2,691% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 158,59.

3.11 Trabalho

As despesas realizadas com a função Trabalho é a que absorve o décimo primeiro maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 1,448%. A União é responsável por 96,415% das despesas nessa função, os Estados 1,714% e os Municípios 1,871%.

Para a União as despesas nessa função é a sexta que mais consumiu recursos: 2,133% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 482,60. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o décimo oitavo lugar, sendo responsável por 0,134% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 8,58. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o décimo sexto lugar, sendo responsável por 0,159% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 9,37.

3.12 Defesa Nacional

As despesas realizadas com a função Defesa Nacional é a que absorve o décimo segundo maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 1,282%. A União é responsável por 99,446% das despesas nessa função e os Municípios 0,554%.

Para a União as despesas nessa função é a sétima que mais consumiu recursos: 1,948% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 440,18. Os Estados não efetuaram gastos com a função. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o décimo nono lugar, sendo responsável por 0,042% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 2,46.

3.13 Legislativa

As despesas realizadas com a função Legislativa é a que absorve o décimo terceiro maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 0,792%. A União é responsável por 13,990% das despesas nessa função, os Estados 43,352% e os Municípios 42,658%.

Para a União as despesas nessa função é a décima quinta que mais consumiu recursos: 0,169% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 38,29. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o nono lugar, sendo responsável por 1,856% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 118,65. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o nono lugar, sendo responsável por 1,982% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 116,75.

3.14 Agricultura

As despesas realizadas com a função Agricultura é a que absorve o décimo quarto maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 0,746%. A União é responsável por 64,091% das despesas nessa função, os Estados 20,779% e os Municípios 15,130%.

Para a União as despesas nessa função é a oitava que mais consumiu recursos: 0,731% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 165,34. Para o conjunto dos

Estados o gasto com a função ocupa o décimo terceiro lugar, sendo responsável por 0,839% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 53,61. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o décimo quarto lugar, sendo responsável por 0,663% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 39,03.

3.15 Saneamento

As despesas realizadas com a função Saneamento é a que absorve o décimo quinto maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 0,412%. A União é responsável por 2,574% das despesas nessa função, os Estados 13,741% e os Municípios 83,685%.

Para a União as despesas nessa função é a décima nona que mais consumiu recursos: 0,016% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 3,66. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o décimo sétimo lugar, sendo responsável por 0,306% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 19,56. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o décimo lugar, sendo responsável por 2,022% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 119,12.

3.16 Gestão Ambiental

As despesas realizadas com a função Gestão Ambiental é a que absorve o décimo sexto maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 0,311%. A União é responsável por 23,921% das despesas nessa função, os Estados 27,839% e os Municípios 46,240%.

Para a União as despesas nessa função é a décima sexta que mais consumiu recursos: 0,114% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 25,70. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o décimo quarto lugar, sendo responsável por 1,856% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 118,65. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o nono lugar, sendo responsável por 1,982% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 116,75.

3.17 Ciência e Tecnologia

As despesas realizadas com a função Ciência e Tecnologia é a que absorve o décimo sétimo maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 0,306%. A União é responsável por 66,614% das despesas nessa função, os Estados 29,118% e os Municípios 4,268%.

Para a União as despesas nessa função é a décima terceira que mais consumiu recursos: 0,311% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 70,40. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o décimo sexto lugar, sendo responsável por 0,481% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 30,77. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o décimo oitavo lugar, sendo responsável por 0,076% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 4,51.

3.18 Direitos da Cidadania

As despesas realizadas com a função Direitos da Cidadania é a que absorve o décimo oitavo maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 0,301%. A União é responsável por 6,820% das despesas nessa função, os Estados 84,549% e os Municípios 8,631%.

Para a União as despesas nessa função é a décima oitava que mais consumiu recursos: 0,031% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 7,38. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o décimo lugar, sendo responsável por 1,374% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 87,84. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o décimo sétimo lugar, sendo responsável por 0,152% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 8,97.

3.19 Cultura

As despesas realizadas com a função Cultura é a que absorve o décimo nono maior montante dos recursos para o conjunto dos três entes federados: 0,285%. A União é responsável por 14,401% das despesas nessa função, os Estados 26,262% e os Municípios 59,337%.

Para a União as despesas nessa função é a décima

sétima que mais consumiu recursos: 0,063% das suas despesas; seu gasto per capita é de R\$ 14,18. Para o conjunto dos Estados o gasto com a função ocupa o décimo quinto lugar, sendo responsável por 0,404% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 25,85. Quanto ao conjunto dos Municípios o gasto com a função ocupa o décimo primeiro lugar, sendo responsável por 0,991% das suas despesas; o seu gasto per capita é de R\$ 58,41.

Tabela 2 - Maiores despesas realizadas pelas três esferas - união, estados e municípios em 2023.

FUNÇÕES	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Encargos Especiais	2.607.946	188.408	38.451
Previdência Social	975.640	218.477	78.969
Educação	140.074	197.280	305.189
Saúde	183.218	162.879	284.919
Assistência Social	268.328	11.389	31.465
Segurança Pública	15.001	118.621	10.544
Urbanismo	8.178	15.011	116.451
Administração	27.396	48.557	106.313
Trabalho	98.007	1.742	1.902
Judiciária + Essencial à Justiça	47.803	95.230	3.759
Defesa Nacional	89.495	0	499
Transporte	19.377	58.845	32.191
Agricultura	33.578	10.887	7.927
Legislativa	7.776	24.095	23.709
Saneamento	744	3.972	24.191
Direitos da Cidadania	1.439	17.839	1.821
Ciência e Tecnologia	14.296	6.249	916
Cultura	2.879	5.250	11.862
Gestão Ambiental	5.220	6.075	10.527

Fontes: Ministério da Fazenda. Balanço do Setor Público Nacional - 2024. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finbra 2023. Ajustamentos efetuados para os Municípios nas funções educação, saúde e legislativa. Organização e ajuste dos dados por François E. J. de Bremaeker.

As demais funções absorveram dos três entes federados recursos mais modestos: Comércio e Serviços (R\$ 12,618 bilhões); Desporto e Lazer (R\$ 11,282 bilhões); Habitação (R\$ 10,344 bilhões); Energia (R\$ 6,505 bilhões); Comunicações (R\$ 5,088 bilhões); Indústria (R\$ 3,680

bilhões); Organização Agrária (R\$ 3,644 bilhões); e Relações Exteriores (R\$ 3,948 bilhões).

4. As despesas municipais com ações e programas de outros entes

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi concebida com o objetivo de controlar as despesas públicas, procurando fazer com que se as realizem dentro do limite de suas receitas.

O resultado orçamentário dos Municípios, mesmo antes da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, já vinha apresentando resultados auspiciosos.

Em 1995, o primeiro ano pleno após a implantação do Plano Real, 82,2% dos Municípios encontravam-se em déficit orçamentário, ou seja, estavam gastando mais do que arrecadavam através dos seus tributos e do que recebiam através das transferências.

Certamente esta situação se devia ao fato de, naquela época, ainda se encontrarem influenciados pelo descontrole financeiro provocado pela elevada inflação que existia nos anos anteriores.

Nos anos seguintes, a situação financeira dos Municípios foi melhorando, até que foi aprovada a Lei Complementar nº 101, em maio de 2000. A partir daí melhorou bastante a situação dos Municípios que apresentavam déficit orçamentário num ou noutro exercício.

Vale lembrar que em muitos casos os Municípios efetuam gastos menores que as receitas recebidas nos dois primeiros anos de mandato, permanecendo com superávit, deixando para os dois últimos anos gastos maiores que as receitas para a realização de obras a serem inauguradas antes das eleições, apresentando déficits “aparentes” nestes anos, pelo fato de utilizarem recursos provenientes de exercícios anteriores.

Verifica-se, entretanto, que o rigor da lei esbarra em práticas do passado que continuam a vigorar, tais como o custeio por parte dos Municípios de uma série de ações, programas e serviços de responsabilidade das outras es-

feras de Governo, notadamente dos Estados e da União, cujos custos deveriam reverter para estes entes.

Alguns exemplos destes gastos seriam a manutenção, o fornecimento de materiais e a cessão de pessoal em diversas áreas, principalmente da saúde, educação, assistência social, administração fazendária, agricultura, comunicações, judiciário e segurança.

Tabela 3 - gastos efetuados pelos governos municipais com serviços e programas de competência exclusiva da união e dos estados, segundo os grupos de habitantes - Brasil - 2023

Grupos de habitantes (por mil)	Número de municípios	Gastos com serviços da União e dos Estados		
		% sobre a receita orçamentária	Despesa média municipal (em R\$)	Despesa total dos municípios (em R\$)
BRASIL	5.568	5,23	10.061.538	56.022.645.504
Até 2	133	11,91	3.058.000	406.714.000
21–5	1.116	10,49	3.518.364	3.926.494.224
51–10	1.201	9,37	4.333.834	5.204.934.634
101–20	1.319	7,46	5.970.378	7.874.928.582
201–50	1.120	6,20	10.212.932	11.438.483.840
501–100	354	5,36	19.936.997	3.615.377.928
1001–200	171	5,11	37.460.176	6.405.690.096
2001–500	106	4,60	73.782.177	3.970.778.656
5001–1000	32	4,28	150.376.713	4.812.054.816
10001–5000	14	3,23	283.578.209	3.970.094.926
5000 e mais	2	2,93	2.198.546.901	4.397.093.802

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional - 2023. Organização e ajuste dos dados por François E. J. de Bremaeker.

A participação relativa dos gastos com serviços dos Estados e da União sobre a receita total são maiores nas regiões mais remotas (“abandonadas”), ou seja, onde há a necessidade de uma atuação mais intensa por parte dos Municípios para garantir o fornecimento dos serviços à população. Nestes casos, as despesas recaem mais intensamente nos Municípios de menor porte demográfico.

Os Municípios com população até 50 mil habitantes, que representam pouco mais de 87% do total de unidades do País, apresentam um resultado médio de gastos com os serviços de competência das outras esferas de

Governo abaixo ou bem próximo da média nacional em termos absolutos. Entretanto, em termos relativos, os gastos acima da média nacional abrangem os Municípios com população até 100 mil habitantes: 94% do total de Municípios.

5. A evolução das despesas municipais

Ao longo do período de 50 anos, verifica-se que a evolução das despesas municipais sofreu fortes modificações em decorrência das responsabilidades que lhes foram sendo transferidas. Os dados referentes às despesas por função de 2022 foram ajustados, uma vez que em 1972 as atuais funções Educação e Cultura estavam juntas, da mesma forma que as funções Saúde e Saneamento.

A detalhamento da evolução das principais obrigações municipais ajuda no entendimento do referido processo. São apresentados os dados para o conjunto segundo as regiões e os grupos de habitantes para os dois períodos.

5.1. A evolução das principais responsabilidades municipais

Em 1972, a função Urbanismo absorvia 27,41% dos recursos municipais. Em 2022, esta mesma função respondia por apenas 9,89% das despesas municipais, uma participação cerca de três vezes menor.

Em 1972, as funções Educação e Cultura eram responsáveis por 14,85% das despesas municipais. Em 2022, estas funções absorviam 26,76% dos recursos municipais, praticamente o dobro.

Em 1972, as funções Saúde e Saneamento respondiam por 5,67% das despesas municipais. Em 2022, eram aplicados nestas funções 25,49% dos recursos municipais, praticamente cinco vezes mais.

Estas são as mais sensíveis transformações ocorridas nas finanças municipais. Ao serem ampliadas as responsabilidades nas áreas da Educação e da Saúde, reduziram-se os recursos disponíveis para a função Urbanismo, responsável pelos chamados “serviços de interesse local”, como

especificados nas subfunções “Infraestrutura Urbana”, “Serviços Urbanos” e “Transportes Coletivos Urbanos”

5.2. A evolução das receitas e despesas

Será dada uma ênfase ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), tendo em vista que esta transferência federal, constituída por uma parcela do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, representa atualmente a maior fonte de recursos de 81% dos Municípios, principalmente os de menor porte demográfico.

Outra transferência importante para os Municípios, principalmente para os de médio e grande portes, é o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS), de competência estadual, do qual 25% é repassado aos Municípios.

Em 1965 a Emenda à Constituição nº 18 instituiu o FPM com uma participação de 10%. Em 1968 o Ato Complementar nº 40 reduziu a participação a 5%. A Emenda à Constituição nº 5/1975 elevou a participação de 6% a 9% em 1979.

Em 1980, o FPM foi elevado para 10% até 11% em 1984, segundo determinava a Emenda Constitucional nº 17, de 2 de dezembro de 1980.

Em 1 de dezembro de 1983, o FPM é ampliado de 13,5% em 1983 para 16% em 1985, através da Emenda Constitucional nº 23.

As mudanças do lado das despesas “carimbadas” começam discretamente, neste mesmo dia, através da Emenda Constitucional nº 24, que determina a aplicação mínima de 25% dos impostos municipais na Educação. Por ora, apenas os impostos municipais.

Em 28 de novembro de 1985, a Emenda Constitucional nº 27 determinava que o FPM fosse ampliado para 17% e que metade do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), de competência estadual, seja repassada aos Municípios em que o veículo estivesse licenciado.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o FPM é ampliado para 20% a partir da sua promulgação, aumentando 0,5% anualmente, até atingir 23,5% em 1993.

A Constituição de 1988 também aprova a criação do

Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC), a ser cobrado pelos Municípios.

A Constituição de 1988 também aumenta a participação dos Municípios sobre o ICM, cuja base de tributação foi ampliada com a tributação de alguns serviços, passando dos 20% do ICM para 25% do ICMS.

Entretanto, do lado das despesas obrigatórias, os Municípios passam a ter de aplicar pelo menos 25% de seus impostos e das transferências constitucionais em Educação.

Em 17 de março de 1993, o IVVC é extinto através da Emenda Constitucional nº 3. À época, a justificativa era de que o referido imposto era inflacionário, aumentando o custo dos combustíveis! Vale lembrar que a alíquota do IVVC era de 3%. Mas as alíquotas do ICMS sobre os combustíveis variam conforme os Estados, podendo chegar a 25%!

Em 24 de dezembro de 1996, é promulgada a Lei nº 9.424, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O efeito concreto desta Lei é que a grande maioria dos Municípios passa a absorver integralmente o ensino fundamental, na expectativa de aumentar os recursos a serem partilhados com os Estados, sem perceber que no longo prazo passam a responder pelos custos não só de manutenção dos ativos, mas também dos inativos e pensionistas da Educação.

Em 13 de setembro de 2000, a Emenda Constitucional nº 29 determinava que os Municípios passariam a destinar pelo menos 15% dos seus impostos e das transferências constitucionais para a Saúde e estabelecia as regras para a cobrança do IPTU progressivo, que na prática favoreciam apenas os Municípios de médio e grande portes demográficos.

Em 31 de julho de 2003, é aprovada a Lei Complementar nº 116, que amplia a base de tributação do ISS, com maior potencial para os Municípios de médio e grande portes demográficos.

Em 20 de junho de 2007, é promulgada a Lei nº 11.494, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Neste caso, passa a fazer parte do FUNDEB o ensino médio. Ampliam-se as receitas a constituir o Fundo em 37% e amplia-se o número de alunos a serem atendidos em 62%, sendo que, na aplicação dos coeficientes de distribuição dos recursos, o ensino médio estadual tem um peso maior. Resumo da ópera: para manter os mesmos recursos anteriormente aplicados na área da Educação, os tesouros municipais deverão deslocar recursos de outras áreas.

Em 20 de setembro de 2007, é promulgada a Emenda Constitucional nº 55, que aumenta a participação do FPM para 23,5%.

Em 9 de julho de 2014, é promulgada a Emenda Constitucional nº 84, que concede um adicional de 1% aos Municípios, fazendo com que o FPM passe a 24,0%, em 2015, e 24,5%, em 2016.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 112/2021, o FPM será elevado a 24,75% em 2022 e 2023; a 25,0% em 2024; e a 25,5% a partir de 2025.

Pelo lado das despesas, desde 2011 é estabelecido um valor para o Piso Nacional dos Professores, reajustado anualmente, além de um Piso Nacional para os Agentes Comunitários de Saúde, desde 2014, também reajustado anualmente, além da Proposta de Emenda à Constituição nº 57/2023 que equipara as guardas municipais à polícia para a segurança das pessoas, o que deve elevar o efetivo municipal.

5.3. Detalhamento da evolução das despesas municipais (1972/2022)

Em relação ao porte demográfico dos Municípios, verificam-se aumentos na participação das despesas nas funções Educação e Cultura relativamente próximas da média nacional. Situam-se acima desta média os grupos

Tabela 4 - Participação das despesas municipais em 1972 e 2022

REGIÕES	EDUCAÇÃO E CULTURA		SAÚDE E SANEAMENTO		URBANISMO	
	1972	2022	1972	2022	1972	2022
BRASIL	14,85	26,76	5,67	25,49	27,41	9,89
Norte	14,23	32,19	0,90	22,38	18,96	11,70
Nordeste	20,00	34,06	6,42	24,81	25,17	9,63
Sudeste	10,89	23,95	5,33	26,43	40,89	9,78
Sul	16,67	23,25	5,03	24,49	19,47	8,94
Centro-Oeste	12,95	24,60	1,30	26,95	23,72	11,37

Fontes: Ministério do Planejamento. IBGE. Convênio IBAM - 1972.
Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finbra 2022.
Organização dos dados por François E. J. de Bremaeker.

de população de 10 mil a 100 mil habitantes, de 200 mil a 500 mil habitantes e de 1 milhão a 5 milhões de habitantes, com valores que variam de 1,91 a 1,86 vez. Os demais grupos apresentam aumentos na participação abaixo da média nacional, com valores que variam de 1,12 vez (até 2 mil habitantes) a 1,79 vez (entre 100 mil e 200 mil habitantes).

Em relação às despesas com as funções Saúde e Saneamento, apresentam crescimentos acima da média os grupos até 500 mil habitantes e aquele com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes, com valores que variam de 9,25 a 4,86 vezes. Apenas dois grupos apresentam aumentos abaixo da média nacional: o grupo de 500 mil a 1 milhão de habitantes (3,86 vezes) e o de Municípios com mais de 5 milhões de habitantes (2,86 vezes).

Quanto à função Urbanismo, verifica-se uma tendência de queda na participação que aumenta à medida que aumenta o porte demográfico dos Municípios, exceto no de maior porte demográfico (população acima de 5 milhões de habitantes). Apresentam quedas acima da média nacional os grupos de Municípios com população entre 20 mil e 5 milhões de habitantes, com valores que variam de 3,01 a 3,42 vezes. Os demais grupos apresentam quedas nas participações abaixo da média nacional: os grupos com população até 20 mil habitantes, com valores que variam de 1,34 a 2,20 vezes, e o grupo com mais de 5 milhões de habitantes, com queda na participação de 2,35 vezes.

Tabela 5 - Participação das despesas municipais em 1972 e 2022.

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	EDUCAÇÃO E CULTURA		SAÚDE E SANEAMENTO		URBANISMO	
	1972	2022	1972	2022	1972	2022
TOTAL	14,85	26,76	5,67	25,49	27,41	9,89
Até 2	17,34	19,42	3,65	22,82	9,20	6,84
2 1–5	16,52	25,32	4,48	23,35	13,71	7,85
5 1–10	19,20	29,91	4,85	23,59	19,00	8,60
10 1–20	17,25	32,96	4,63	23,92	19,15	8,88
20 1–50	16,58	30,83	3,75	22,56	25,27	8,39
50 1–100	16,66	30,92	3,67	26,23	31,14	9,45
100 1–200	15,66	28,12	3,93	36,37	34,84	10,56
200 1–500	14,02	25,45	4,58	27,30	36,07	10,61
500 1–1000	15,91	21,59	7,60	29,32	33,20	9,72
1000 1–5000	10,47	19,42	5,55	29,16	37,41	12,02
5000 e mais	14,61	22,35	6,85	19,58	22,75	9,69

Fontes: Ministério do Planejamento. IBGE. Convênio IBAM – 1972.
Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finbra 2022.
Organização dos dados por François E. J. de Bremaeker.

6. A situação financeira dos Municípios

A maior dificuldade que se apresenta na análise dos dados financeiros em nível municipal se deve à imensa diversidade de realidades. A reunião dos dados de todos os Municípios sob um único número, ou seja, através da adoção de um valor agregado, não mostra as enormes desigualdades existentes entre os Municípios, seja em relação às regiões, seja em relação ao porte demográfico.

Na composição das receitas municipais em 2023, verifica-se uma forte dependência dos Municípios em relação às transferências, sejam elas de origem constitucional, legal ou voluntária. As transferências representam 62,80% do montante das receitas municipais. As receitas tributárias perfazem 21,61% das receitas, enquanto as outras receitas correspondem a 15,59% do total.

Em relação às receitas de transferências, três regiões apresentam participações mais elevadas que a média nacional: 77,33% para a Região Norte, 76,57% para a Região Nordeste e 66,46% para a Região Centro-Oeste. As demais regiões apresentam uma dependência menor das transferências: 54,44% para a Região Sudeste e 59,93% para a Região Sul.

Em relação às receitas tributárias, apenas a Região Sudeste apresenta participação acima da média nacional (27,83%). As demais regiões registram uma participação abaixo desta média: 20,68% para a Região Sul, 19,70% para a Região Centro-Oeste, 12,40% para a Região Nordeste e 12,39% para a Região Norte.

Tabela 6 - Distribuição das receitas municipais segundo as grandes regiões - 2023

BRASIL E GRANDES REGIÕES	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL	RECEITAS TRIBUTÁRIAS	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	OUTRAS RECEITAS
BRASIL	1.271.728	274.765	798.622	198.341
Norte	94.334	11.689	72.948	9.697
Nordeste	282.771	36.317	216.515	29.939
Sudeste	595.616	165.781	324.252	105.583
Sul	211.432	43.728	126.701	41.003
Centro-Oeste	87.575	17.250	58.206	12.119

FONTE: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional - Finbra 2023.

Organização dos dados: François E. J. de Bremaeker.

Em relação ao porte demográfico dos Municípios, ficam mais flagrantes as diferenças na composição das receitas. À medida que aumenta o porte demográfico, aumenta a participação das receitas tributárias e reduz-se a participação das transferências.

Os Municípios de menor porte demográfico são extremamente dependentes de transferências. Elas representam mais de 80% das receitas municipais para os grupos de habitantes de até 50 mil habitantes. As transferências representam ainda mais da metade das receitas para os grupos com população entre 50 mil e 1 milhão de habitantes.

Em oposição, os Municípios de maior porte demográfico, os mais urbanos, são os que conseguem uma participação mais elevada das receitas tributárias. A média nacional é superada apenas para os grupos com população acima de 200 mil habitantes. Existem exceções individuais em outros grupos, principalmente em relação a Municípios de característica turística, que possuem uma grande quantidade de imóveis utilizados apenas nas

chamadas altas temporadas e, conseqüentemente, um aumento na prestação de serviços aos turistas e aos não-residentes que possuem imóveis nestes locais.

Apenas o grupo dos dois maiores Municípios do país, com população acima de 5 milhões de habitantes, apresenta uma participação de sua receita tributária superior ao das transferências, que ficam em segundo plano, embora num montante nada desprezível: R\$ 39 bilhões.

Tabela 7 - Distribuição das receitas municipais segundo os grupos de habitantes - 2023.

BRASIL E GRUPOS HABITACIONAIS	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL	RECEITAS TRIBUTÁRIAS	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	OUTRAS RECEITAS
BRASIL	733.791	168.691	475.855	89.245
Até 2	2.234	71	2.027	136
2 I-5	23.639	1.131	21.242	1.266
5 I-10	33.763	2.119	29.770	1.874
10 I-20	64.522	4.641	56.098	3.783
20 I-50	107.275	11.350	87.101	8.824
50 I-100	75.635	12.250	55.084	8.301
100 I-200	76.700	15.091	51.364	10.245
200 I-500	111.259	28.110	66.363	16.786
500 I-1000	70.758	20.447	38.732	11.579
1000 I-5000	80.037	26.622	39.982	13.433
5000 e mais	87.969	46.859	28.092	13.018

FONTE: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional - Finbra 2023.

Organização dos dados: François E. J. de Bremaeker.

7. Novas fontes de recursos para os Municípios

Pela via da arrecadação de seus próprios tributos, verifica-se que apenas um seleto grupo de Municípios de muito grande porte demográfico teria condições teóricas de melhorar sua situação financeira, o que ao longo do tempo não tem se concretizado, por mais que suas administrações tributárias se modernizem e sejam mais eficientes na cobrança dos tributos.

A maior dificuldade da maioria dos Municípios advém da situação de pobreza da população, ou seja, da sua falta de capacidade contributiva.

Mesmo que se considerasse que a receita tributária municipal fosse o dobro da atual, ela teria um crescimento de 1,64 vez, e sua participação desta receita passaria dos 21,61% para 35,53%.

Sabe-se, entretanto, que pelo menos 40% destes novos recursos teriam de obrigatoriamente ser aplicados nas funções Educação e Saúde para atender aos dispositivos constitucionais. Quanto à cobrança do ISS ela é, atualmente, limitada a 5% do valor do serviço e que o IPTU também encontra limitações na possibilidade de aumento de suas alíquotas, o que poderia ocorrer através do IPTU progressivo, mesmo assim, apenas para os Municípios de maior porte demográfico.

A alternativa mais viável de fortalecer as finanças municipais seria a possibilidade de um significativo aumento da alíquota do ISS, que poderia ser cobrada, a exemplo do ICMS, a taxas bem mais elevadas, aliás o que estaria sendo proposto com a incorporação do ISS no novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

A elevação da arrecadação municipal através do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) esbarra, na prática, por razões de ordem política, vez que representa um tributo cuja conta é apresentada diretamente ao cidadão.

O que efetivamente tem surtido efeito concreto para os Municípios, até o presente, são os avanços no aumento de sua participação nas transferências de recursos federais (via FPM). Este tem sido o caminho politicamente mais utilizado ao longo do tempo.

As constantes reivindicações no sentido de que o reembolso de despesas prestadas pelos serviços através do Sistema Único de Saúde (SUS) seja reajustado, da mesma forma que os valores transferidos à conta da merenda e do transporte escolar, e o peso dos coeficientes dos alunos no cálculo dos repasses do FUNDEF não têm surtido o efeito desejado, de forma que o real custo não recaia exclusivamente sobre os Municípios.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Balanço do Setor Público Nacional – 2023. Brasília, 2024.

-----, Finbra 2023. Brasília, 2024

-----, Senado Federal. **Debate sobre as alíquotas dos novos tributos sobre consumo será feito em 2025**. Jornal do Senado, Brasília, 27 de julho de 2024..

BREMAEKER, François E. J. de. *As finanças municipais em 2019*. Observatório de Informações Municipais. Maricá, 2024. (www.oim.tmunicipal.org.br)

-----, *Despesas municipais com serviços, ações e programas de competência dos estados e da união em 2023*. Maricá, 2024. (www.oim.tmunicipal.org.br)

-----, *Evolução do FPM – de 1965 a 2025*. Observatório de Informações Municipais. Maricá, 2023. (www.informacoesmunicipais.com.br).

Participação e Controle Social no Município

Vera Schattan P. Coelho¹

O artigo localiza o contexto nacional e internacional no qual ganhou força o projeto de inclusão da cidadania no processo de definição e monitoramento das políticas públicas. Os mecanismos explicativos que sustentam a aposta neste projeto são recuperados e um mapeamento das instituições participativas presentes nos municípios brasileiros é apresentado.

A seguir, uma breve revisão de estudos que avaliaram estas experiências aponta para a natureza dos resultados alcançados, bem como para aspectos passíveis de aprimoramento. Finalmente, discutem-se as perspectivas de continuidade deste projeto.

1. Introdução

Nos anos 1980 e 90, uma curiosa convergência nas agendas de atores tão diversos quanto as agências de fomento multilaterais, os partidos de esquerda, os defensores do neoliberalismo e os movimentos sociais contribuiu de forma decisiva para o fortalecimento dos governos locais ao redor do mundo, incluindo-se aí nossos municípios.² O governo local representava, para cada um destes atores, uma promessa diferente. Para uns significava a possibilidade de ampliar os canais de participação política franqueados às comunidades locais e, com isso, a chance de se definirem respostas adequadas às necessidades das comunidades. Para outros, significava a possibilidade de coordenar mais adequadamente as ações do

1. Doutora em Ciências Sociais, coordena o Núcleo de Cidadania, Saúde e Desenvolvimento do CEBRAP, é professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC e pesquisadora associada ao CEM/CEBRAP-USP, Cepid Fapesp.

2. Estudo realizado em 42 países identificou que, entre 1950 e 2006, reformas descentralizadoras aconteceram em uma proporção de oito para um (MARKS, HOOGHE e SCHANKEL, 2008).

governo e do mercado e, com isto, promover a eficiência na prestação de serviços públicos.

Em paralelo a este amplo arco de atores, que defendiam a descentralização e o fortalecimento do poder local, não faltaram aqueles que chamaram a atenção para os riscos que acompanhavam este projeto. Falava-se seja sobre a dificuldade de sustentar o envolvimento político dos cidadãos, seja sobre os riscos de que o poder decisório fosse monopolizado pelas elites locais, seja, ainda, sobre os riscos de que julgamentos provincianos e conservadores ou comportamentos antidemocráticos prevalecessem, resultando em retrocessos distributivos e civilizatórios.

Naquele cenário, em que eram discutidos as possibilidades e os riscos associados ao fortalecimento do poder local, foram se consolidando diagnósticos sobre os fatores que deveriam ser levados em conta por aqueles que estavam interessados neste fortalecimento. Os diagnósticos apontaram para a necessidade de promover, no âmbito local, as capacidades: a) fiscal dos governos; b) técnica e gerencial dos gestores públicos, prestadores de serviços e cidadãos; e c) política dos atores estatais, políticos e sociais. A partir deste quadro, aconteceram, sobretudo a partir dos anos 1980, inúmeras inovações nos campos das finanças e administração pública e, também, da participação política. É sobre esse último conjunto de inovações, conhecidas como inovações democráticas, que este capítulo se debruça.

Aqui, exploramos a contribuição dos processos de descentralização e de fortalecimento do município que aconteceram no Brasil, sobretudo a partir dos anos 1990, e a ampliação das possibilidades de participação dos cidadãos na vida política local. A partir daí, indagamos se maiores possibilidades de envolvimento dos cidadãos na definição e no monitoramento das políticas públicas municipais vêm contribuindo, conforme era esperado, para que as políticas públicas se tornem mais responsivas às suas necessidades.

O capítulo está dividido em seis seções. Na próxima, recupera-se a literatura que discute a relação entre

inovações democráticas, políticas públicas e bem-estar social. Na terceira seção, apresenta-se um breve histórico sobre a implementação destas inovações nos municípios brasileiros e um panorama acerca do seu perfil atual. Na quarta seção, recuperam-se estudos sobre estas experiências e seu papel na implementação de políticas públicas capazes de contribuir para a inclusão e o bem-estar dos munícipes. Na quinta seção, apresentam-se aspectos destas experiências, apontados na literatura, como passíveis de aprimoramento. Conclui-se com considerações sobre as perspectivas de continuidade do projeto de fortalecimento da participação social em políticas públicas.

2. Inovações democráticas e poder local: elos causais entre participação, políticas públicas e bem-estar social

Quando se discute o papel da política na promoção do bem-estar social, não há consensos fáceis. Para muitos analistas, caberá sempre à economia o papel central em garantir avanços. Já para outros, estes avanços serão sempre limitados se não forem acompanhados de processos efetivos de democratização política. Evitando enveredar por esta fascinante e difícil discussão, nos ateremos nesta seção a recuperar inovações democráticas que aconteceram em paralelo aos processos contemporâneos de descentralização, buscando explicitar os mecanismos causais que têm sido descritos para justificar a aposta na contribuição que a participação e o controle social, um tipo específico de participação política, podem dar ao fortalecimento do poder local, tornando-o mais democrático e responsivo às necessidades dos cidadãos.

A especificidade da participação social está associada à garantia de mecanismos de inclusão da cidadania – e de seus interesses particulares (não individuais) – em processos em que são tomadas decisões sobre temáticas sociais (ZICCARDI, 2004). Estes mecanismos podem estar voltados para o levantamento de opiniões e preferências ou para a definição e o acompanhamento de políticas públicas, podendo ter um caráter consultivo

ou deliberativo e, diferentemente da política partidária, marcada pelos ciclos e processos eleitorais, acontecem de forma regular ao longo destes ciclos. Estamos falando de conselhos gestores, conferências, orçamento participativo, júris formados por cidadãos, ouvidorias públicas, reuniões e audiências públicas de natureza diversa (COELHO e NOBRE, 2004; CORNWALL e COELHO 2009).

O apelo e a estabilidade destes mecanismos estariam associados à sua capacidade de contribuir para a redução dos custos envolvidos nos processos de mobilização e participação política. Esta redução, nos custos da participação política, facilitaria a participação do cidadão comum em processos de tomada de decisão sobre problemas que os afetam. Neste processo, se franquearia a todos os cidadãos a participação em fóruns acessíveis física e tecnicamente, isto é, poderiam participar de reuniões no bairro onde residem e contribuir com testemunhos que expressam sua própria experiência sobre os temas em discussão. Estas condições seriam decisivas para promover a inclusão de um amplo espectro de cidadãos na vida pública e, com isso, a circulação mais intensa de informação, maior transparência do processo político e intensificação do debate público (FUNG, 2004). Em paralelo, este processo contribuiria para fomentar o senso de cidadania, ampliando a tolerância, a confiança, a capacidade e a disposição dos cidadãos para a participação e a ação em políticas públicas (GAVENTA e BARRET, 2012).

Ao ampliarem-se as possibilidades de que os cidadãos tenham acesso a espaços em que possam explicitar suas demandas e pressionar por respostas efetivas, crescem as oportunidades de que seus pontos de vista fiquem mais claros e compreensíveis aos atores estatais. Trata-se de um processo capaz de iluminar especificidades locais, o que pode contribuir para a superação de fragilidades associadas à não-inclusão nos processos decisórios daqueles que melhor conhecem os problemas que os afetam e a qualidade dos serviços que recebem (COELHO e VON LIERES, 2010).

Em paralelo a estas formulações otimistas, que têm

sustentado o avanço das inovações democráticas no Brasil e no mundo, não faltam argumentos apontando para as fragilidades do projeto participativo. Argumenta-se que as desigualdades que permeiam a estrutura sócio-política – desigualdades no acesso à informação, ao financiamento e também na capacidade de influenciar e mobilizar – restringem a participação política daqueles que dispõem de menos recursos, aprofundando o déficit na representação dos cidadãos com baixo nível de renda, de educação e de acesso à informação, por exemplo (ALONSO e COSTA, 2004). Outro ponto reiteradamente apontado é a sensação generalizada na sociedade moderna quanto à escassez de tempo, um elemento fundamental para viabilizar a participação política (FONT, 2004). Dificuldades residiriam, ainda, na resistência dos atores estatais a franquearem poder sobre decisões que se encontram sob sua alçada e também na fragilidade da vida associativa, sem a qual se torna mais difícil envolver o cidadão no dia a dia da vida comunitária (VIANA, 1998; CARNEIRO, 2002; ROBINSON, 2007).

Nas próximas páginas, recuperamos a trajetória de institucionalização dos mecanismos de participação social nos municípios brasileiros e, levando em conta as possibilidades e os constrangimentos discutidos nesta seção, apresentamos um breve balanço sobre sua contribuição ao envolvimento da cidadania nos processos de construção de políticas públicas mais efetivas e inclusivas. Também discutimos aspectos destas experiências que podem vir a ser aprimorados.

3. Mapeamento e apresentação da evolução histórica dos principais mecanismos de participação e controle social no âmbito municipal

No Brasil, os conselhos começaram a adquirir expressão política nos anos 1980, no processo de luta pela redemocratização do país. Naquele período, os conselhos populares ganharam centralidade à medida que os movimentos sociais passaram a reconhecer a necessidade de

ir além das ações mais imediatas de demandar e pressionar, que caracterizaram as mobilizações populares nos anos 1970, participando mais ativamente das discussões sobre os rumos das políticas públicas (CARDOSO, 1988).

Dentre os conselhos populares que se destacaram naquele período, cabe lembrar os Conselhos Populares de Campinas (SP), no início dos anos 1980, e o de Saúde da Zona Leste de São Paulo. Enquanto os primeiros desenvolveram-se articulados aos programas das pastorais religiosas, os últimos foram criados a partir do trabalho de sanitaristas que atuavam nos postos de saúde daquela região, articulados ao Partido Comunista, mas que também viveram o clima de participação gerado pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica (GOHN, 2006).

Estas experiências reforçaram o reconhecimento quanto à importância da participação social, contribuindo para que durante o processo constituinte mais de 500 mil assinaturas fossem angariadas pelos manifestantes, que demandavam o direito à participação no ciclo das políticas públicas – definição, implementação, monitoramento e avaliação. Esta mobilização foi decisiva para que a Constituição de 1988 promulgasse a participação social como um direito do cidadão. Este marco legal, em conjunto com a legislação posterior, que condicionava a transferência de recursos federais destinados às áreas sociais à criação de conselhos, garantiu a institucionalização de uma densa estrutura de participação social, que veio a ser reconhecida internacionalmente por sua ousadia, suas dimensões e sua capilaridade (SINTOMER *et al.*, 2013).

Conselhos

Foram criados conselhos nacionais, estaduais e municipais. Assim, se em 1991, apenas na Região Sul havia, em média, mais de um conselho por município, nove anos depois todas as regiões brasileiras possuíam mais de 1,5 conselho por município e, em 2010, essa cifra elevou-se para 3,9 no Nordeste, 4 no Norte e mais de 5 no Centro-Oeste (5,2), no Sudeste (5,7) e no Sul (5,7) (LAVALLE *et al.*, 2018). Segundo dados do IBGE, existem 34.329 conselhos

gestores no país, 50% dos municípios contam com entre cinco e sete deles, enquanto 25% dos municípios têm mais de sete conselhos e 25% menos de cinco. Várias dezenas de milhares de conselheiros da sociedade civil participam através destes conselhos do debate, da definição e da supervisão de políticas públicas. Esta participação se dá a partir de reuniões, que podem ser mensais ou menos frequentes e onde as decisões podem ser tomadas em votações, nas quais vale a preferência da maioria, ou em deliberações, em que se busca alcançar o consenso entre os participantes (COELHO, 2020).

Existem conselhos de educação, assistência social, saúde, habitação, tutelar, criança e adolescentes em praticamente todos os municípios, tendo esta universalização sido induzida pelo governo federal, que exigiu que fossem instituídos para acompanhar as transferências financeiras e processos internos às respectivas políticas. Estes conselhos participam, por exemplo, na área de assistência social e de direitos da criança e do adolescente, da fiscalização destas políticas e da definição de quais provedores privados de serviços assistenciais estão aptos, de acordo com os critérios legais, a receber recursos públicos. Já os conselhos de saúde e educação discutem a provisão de serviços na cidade e fiscalizam a gestão municipal (CORTES, 2011).

Outros conselhos existentes são emprego e renda, meio ambiente, cultura, esporte, política urbana, transporte, segurança, parques, turismo, combate às drogas e à pobreza e há também aqueles em torno da defesa de direitos individuais ou coletivos (tutelar, idosos, negros, mulher, gênero, juventude, raça, deficientes, direitos humanos e LGBT, entre outros). Alguns destes conselhos, como o de meio ambiente e idosos, foram instituídos por regulamentação federal e outros por regulamentações municipais, esses últimos estão menos disseminados pelo território nacional e vários existem apenas em municípios com maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³.

3. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida de três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde.

Dos conselhos, participam representantes da sociedade civil, dos prestadores de serviço e da gestão pública, havendo casos em que a sociedade civil ou o governo detém 50% das cadeiras e outros em que o número de cadeiras é dividido paritariamente entre estes três setores. Por exemplo, na Saúde metade dos conselheiros representa a sociedade civil e a outra metade prestadores e governo. Já na Assistência Social metade dos conselheiros representa o governo e a outra metade representa a sociedade e os prestadores. Enquanto na área de Trabalho e Emprego, um terço dos conselheiros representa o governo, um terço, os empregadores, e o terço restante, os empregados (CORTES, 2011).

Estes conselhos podem desempenhar funções tanto *deliberativas*, decidindo sobre a implantação de políticas e/ou administração de recursos relativos à sua área de atuação, quanto *consultivas*, analisando problemas e indicando ações e políticas que considerem desejáveis. Podem também ter funções normativas, estabelecendo normas e diretrizes para as políticas, e *fiscalizadora*, monitorando a implementação e o funcionamento de políticas.

Os gestores públicos são os principais responsáveis pela instituição destes conselhos e pela organização dos processos de escolha dos conselheiros, havendo em vários municípios a Casa dos Conselhos, onde há telefone, computador, salas de reunião e outras facilidades que contribuem para seu adequado funcionamento.

Conferências

As conferências nacionais começaram a ser implementadas nos anos 1940. A primeira delas aconteceu em 1941 e versava sobre a saúde pública. Desde então, estas conferências têm acontecido a cada quatro anos, tendo se expandido, sobretudo, a partir dos anos 2000 para várias outras áreas de política pública, como meio ambiente, assistência social e educação. As conferências nacionais são precedidas por conferências municipais e estaduais preparatórias.

As conferências municipais são franqueadas à parti-

cipação de todos os cidadãos e devem contribuir para as conferências estaduais com propostas, debatidas *in loco*, e delegados, eleitos entre os participantes. Nessas últimas, os delegados discutem e votam as propostas, elaboram um novo relatório e elegem seus representantes para a conferência nacional. As propostas apresentadas pelos estados são então sistematizadas por comissões formadas por representantes da sociedade e do governo e debatidas na conferência nacional. Este processo contribui para traduzir preferências e prioridades e seus resultados são disponibilizados para os políticos eleitos, os gestores e as lideranças sociais. Com isso, ampliam-se as possibilidades de que a cidadania participe do debate e da formulação das políticas públicas nacionais. Estes processos têm mobilizado de dezenas a centenas de milhares de participantes, tendo mais de 7 milhões de brasileiros participado de ao menos uma conferência entre 2003 e 2011 (PROGEBINCHI e SAMUELS, 2014).

Orçamento participativo

O Orçamento Participativo (OP) garante o envolvimento da cidadania na alocação de parcela dos recursos orçamentários locais. As primeiras experiências do OP aconteceram nos anos 1980, tendo posteriormente sido impulsionadas por governos petistas e, mais tarde, sobretudo, a partir dos anos 2000, sido adotados por governos de filiações partidárias diversas (SOUZA, 2004). Embora o OP tenha recebido uma enorme atenção internacional, sua expansão foi modesta, se comparada à dos conselhos. Pesquisa da Rede Brasileira de Orçamento Participativo identificou, em 2012, 353 experiências ou programas de OP ativos (RBOP, 2012), não havendo números precisos sobre as experiências atualmente em curso.

O OP se configura em um processo ascendente, sendo organizado a partir de assembleias realizadas em sub-regiões municipais, bairros ou distritos e em discussões temáticas. A participação direta acontece, principalmente, nestas assembleias, onde estão presentes moradores,

ativistas dos movimentos sociais, representantes do governo e políticos e são definidas prioridades e também eleitos delegados, que representarão um tema ou um território nas negociações subsequentes. Estes delegados formam um Conselho, que debate diretamente com os representantes da prefeitura a viabilidade de executar as obras aprovadas nas assembleias, em ciclos anuais ou bianuais. Eles também acompanham o cumprimento das deliberações acordadas. Os investimentos podem ser orientados, por exemplo, à construção ou melhoria de unidades de saúde, escolas, habitação popular, saneamento ou pavimentação e iluminação de vias públicas, sendo em muitos municípios priorizados recursos para as regiões mais carentes (CORTES, 2014; BOULDING e WAMPLER, 2010).

Vários municípios associaram ao OP o PPA (Planejamento Plurianual) participativo. O PPA é um instrumento que expressa as prioridades governamentais e serve ao planejamento. Ele contém as diretrizes, os objetivos e as metas de médio prazo da administração pública, as quais serão detalhadas posteriormente nas Leis Orçamentárias Anuais. O PPA tem vigência a partir do segundo ano de um mandato, até o final do primeiro ano do mandato seguinte, o que deve contribuir para impedir a descontinuidade de políticas e obras públicas de importância estratégica para o município, estado ou país. Já o PPA participativo representa a definição em conjunto com a sociedade civil de objetivos e prioridades e o planejamento de sua implementação.

Outros mecanismos

As audiências e consultas públicas e os canais de expressão de preferências individuais são mecanismos que, embora não aconteçam com periodicidade regular, também buscam incluir a perspectiva do cidadão tanto no dia a dia das políticas públicas quanto em eventos administrativos extraordinários.

A audiência pública, prevista pela Constituição de 1988, tem por finalidade promover um diálogo entre a

sociedade civil e as autoridades estatais em processos decisórios de grande relevância para a sociedade, como licitações e contratos de grande vulto. Já a Consulta Pública fica aberta por tempo limitado, sendo um mecanismo de participação não presencial em que todos os cidadãos podem participar e subsidiar o processo de tomada de decisão e de edição das normas da administração pública (ALONSO e COSTA, 2004). Os canais de expressão das preferências individuais dos cidadãos se concentram na pesquisa de satisfação e na ouvidoria, que recebem avaliações, demandas, sugestões e reclamações por telefone, correio ou internet (CORTES, 2014).

A partir dos anos 2010, também cresceu a preocupação com o fortalecimento do governo aberto, isto é, comprometido com aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades e finanças governamentais e apoiar a participação social através de novas tecnologias (WAISBICH e COELHO, 2019).

Este panorama deixa claro que a partir dos anos 1990 ampliaram-se consideravelmente as oportunidades para que o cidadão se informe e participe dos debates e das decisões sobre políticas públicas e, também, comunique aos gestores suas preferências. Na próxima seção, discutimos resultados associados à implementação, nos municípios brasileiros, deste amplo conjunto de mecanismos participativos.

4. Sucessos e limites

Conselhos, conferências e OP são sem dúvida os carros-chefes do nosso arcabouço participativo. Cada uma destas inovações ostenta trunfos próprios: os conselhos existem em todos os municípios brasileiros, as conferências reúnem um número surpreendente de participantes para discutir políticas públicas, enquanto o OP é a experiência mais disseminada internacionalmente. O que aprendemos ao longo destes últimos 30 anos sobre seu funcionamento e sua contribuição efetiva para o bem-estar dos munícipes?

Os trabalhos de Lavallo *et al.* (2018) e Almeida *et al.*

(O21) sobre conselhos mostram que certa parcela de conselhos está capilarizada, funciona regularmente e participa da gestão de políticas públicas. Está não é uma realidade generalizável para o universo dos 34.329 conselhos, porém está presente, sobretudo, nos municípios maiores, com melhor IDH e nas políticas em que suas competências são bem delimitadas e nas quais desfrutam de um efetivo poder de decisão, como acontece nos conselhos de saúde, educação, tutelar e de assistência social. Um estudo quantitativo realizado por Avelino *et al.* (2013) já apontava nesta direção ao evidenciar a contribuição dos conselhos municipais de saúde para a redução da corrupção no plano municipal.

Outros estudos têm apontado para a influência de aspectos da gestão, do contexto, do desenho institucional e da própria política pública sobre a efetividade dos conselhos (ABERS, 2000; FARIA, 2007; AVRITZER, 2009). Gestores e políticos comprometidos com o ideal participativo, municípios com tradição associativa, formas mais inclusivas e transparentes de recrutar conselheiros, discussão sobre temas acessíveis e de interesse do cidadão e recurso a facilitadores e dinâmicas inclusivas são apontados como fatores que ampliam as chances de que os conselhos deliberem sobre temas relevantes para a política local (COELHO *et al.*, 2007, 2011). Nesta linha, vários autores têm chamado a atenção para a importância das características dos municípios em determinar ambientes mais ou menos favoráveis à participação, sendo importante considerar sua estrutura institucional, a capacitação dos seus gestores públicos e o grau de associativismo e de mobilização local (SABIONE *et al.*, 2016).

POGREBINSCHI e SAMUELS (2014) enfocaram a capacidade de a participação social impactar as políticas nacionais a partir de processos de mobilização ascendentes, que começam nas conferências municipais e estaduais e desembocam nas conferências nacionais. Segundo um estudo realizado pelos autores em três áreas de política – assistência social, combate à fome e direito das mulheres –, cerca de um quarto das propostas formu-

ladas pelas conferências nacionais, a partir da incorporação dos interesses e das contribuições da cidadania, foi transformado em leis. Enquanto muito do trabalho dos conselhos e do OP enfoca e tem como objeto a realidade municipal, as conferências mostraram, segundo os autores, que a participação que começa no nível local pode, através de um processo de representação e delegação, moldar políticas nacionais que impactam a vida de milhões de brasileiros.⁴

Touchon e Wampler (2014) analisaram a influência da adoção do OP sobre gastos municipais em programas de saúde e saneamento e sobre a mortalidade infantil a partir da análise de dados coletados ao longo de 20 anos (de 1989 a 2008) em 253 municípios que contavam com mais de 100 mil habitantes. Deste total, 122 municípios adotaram o OP por ao menos quatro anos, sendo que alguns deles contaram com o programa por todo o período. Os 131 municípios restantes, que não adotaram o OP, apresentavam características similares ao do grupo que adotou o programa em termos de renda, preferências políticas e distribuição geográfica e funcionaram como um grupo de controle. As conclusões do estudo apontaram para relações estatisticamente significativas entre a adoção do OP, o aumento de gastos nas áreas de saúde e saneamento e a redução da mortalidade infantil, sendo estes resultados mais robustos nos municípios que haviam adotado o programa por mais tempo.

Vários outros estudos também apontam para ganhos, a partir da institucionalização dos mecanismos participativos, tanto na inclusão dos cidadãos mais pobres nos processos políticos quanto nos indicadores de bem-estar destes grupos. Nesta linha, pesquisas coordenadas por Abers (2000), Avritzer (2009) e Melo e Baiocchi (2006) confirmaram a expectativa de inclusão nos processos participativos dos setores mais pobres e tradicionalmente excluídos, mostrando, por exemplo, que entre

4. Segundo Romão (2014), estes resultados, embora animadores, devem ser vistos com cautela, tendo vista que, para além das conferências, há toda sorte de pressão e lobby sobre os parlamentares e o próprio governo (cerca de 80% da produção legislativa no Brasil é de iniciativa do Executivo).

os participantes e os delegados eleitos do OP predominavam os de baixa renda, baixa escolaridade e as mulheres.

Já Coelho e Waisbich (2016) chamaram a atenção para a permanente defesa do direito à saúde exercida nos últimos 25 anos nos conselhos e nas conferências de saúde, o que contribuiu para a garantir tanto a vitalidade do SUS, nos anos 1990, quando muitos defendiam a focalização das políticas sociais, nos anos 2000, quando apoiaram investimentos para consolidar a Atenção Primária nos territórios mais carentes, e, em anos mais recentes, ao defenderem agendas de aprimoramento do SUS.

Ao lado deste balanço positivo, há análises mais cautelosas, que indagam seja sobre a capacidade dos movimentos sociais de manterem sua energia e autonomia frente aos processos de institucionalização aqui descritos, seja sobre a capacidade de as instituições participativas captarem as tensões políticas presentes na sociedade (ROMÃO, 2014; CARLOS, 2015). Nesta linha, há retratos ora de espaços “vazios” e desprovidos de energia social, ora de espaços “capturados” por burocratas, que não querem dividir seu poder, ou por grupos mobilizados da sociedade, como os sindicatos ou movimentos sociais associados a partidos políticos que se apropriam desses mecanismos, colocando-os a seu próprio serviço. Outros diagnósticos têm apontado para certa desidratação e dispersão da energia social estimulada pela institucionalização e proliferação das temáticas abertas à participação. Todos estes fatores teriam, na visão destes autores, ajudado a inibir a esperada contribuição da participação social ao aprofundamento da democracia e ao bem-estar de grupos menos favorecidos.

5. Aprimorando a participação

Em paralelo às avaliações apresentadas acima, há também vários estudos que discutem como aprimorar a esfera participativa. Partindo de análises que buscam entender por que algumas experiências vão melhor que outras, novos modelos de organização dos mecanismos participativos têm sido sugeridos. Vários destes traba-

lhos têm focado aspectos do desenho destes fóruns, discutindo formas alternativas de recrutamento dos participantes. Já outros enfocam a natureza dos temas tratados, e há também os que se atêm às dinâmicas dos encontros. Afinal, como promover a efetiva inclusão e a participação daqueles que têm menos recursos políticos?

Em relação ao recrutamento, além da necessidade de divulgar adequadamente os processos de escolha, eleição ou cadastramento de conselheiros, delegados e outros participantes têm se sugerido: 1) A seleção de participantes que venham a formar um grupo que espelhe as características demográficas da população; 2) A reserva de cadeiras para participantes com características que espelhem os grupos mais vulneráveis e marginalizados da população; ou ainda 3) A garantia de que estes processos resultarão em maior acesso por parte de grupos mais vulneráveis a bens e serviços que sejam importantes para o seu bem-estar. Argumenta-se que estas estratégias de recrutamento devem ampliar as chances de garantir a participação plural da cidadania.

Quanto aos temas que devem ser privilegiados nestes fóruns, tem-se sugerido focar aqueles sobre os quais os gestores têm pouca informação e a cidadania dispõe de vantagens comparativas, como os seus próprios valores, as suas necessidades e a qualidade dos serviços públicos que recebem. Finalmente, quanto às dinâmicas, muito se escreveu sobre as desigualdades de poder, de recursos comunicativos e de tempo que permeiam as relações entre os participantes destes fóruns (FONSECA, 2011). No sentido de amenizar o impacto destas desigualdades sobre as dinâmicas participativas, tem sido sugeridos o recurso a facilitadores profissionais e o uso de “story telling”.⁵

Cabe ainda chamar a atenção para outros dois importantes desafios posto à esfera participativa. Um deles é interessar e incluir os jovens. Para tanto, será necessário

5. Trata-se de uma técnica que permite deixar os participantes mais à vontade e conectados entre si. A participação é estimulada por um facilitador, que convida os participantes a partilhar vivências e passagens da sua própria história.

identificar dinâmicas que tenham apelo para eles, uma vez que os temas discutidos nestes espaços participativos, isto é, a concretização dos direitos sociais e o acesso a serviços públicos, são certamente do seu interesse. O outro desafio é fortalecer estes fóruns, ampliando sua influência nos processos decisórios. Um caminho possível nesta direção é dar voz às considerações produzidas nos espaços participativos e voto a seus representantes nos processos, conduzidos e celebrados pelo setor público, de avaliação e reconstrução de prestadores de serviços que atuam, por exemplo, nas áreas de saúde e educação (COELHO, 2020).

Finalmente, um risco importante para o qual vários autores têm atentado é o de que estas alternativas, aparentemente promissoras, não prosperem nos municípios mais pobres e isolados, reforçando as disparidades regionais, seja quanto à participação política dos mais pobres, seja quanto à provisão de serviços (SABIONE *et al.*, 2016). Para enfrentar este risco, tem sido sugerido que as esferas municipal, estadual e federal promovam em conjunto esforços no sentido de fomentar as capacidades dos gestores e das lideranças sociais e incentivem ambientes favoráveis à participação cidadã.

6. Comentários finais

O projeto de incluir a cidadania no processo político em que se discutem, implementam e avaliam as políticas públicas é sedutor e carregado de promessas. Estas promessas se tornam críveis a partir de um argumento simples: cada um de nós terá melhores chances de defender seus interesses se estiver presente na mesa de negociação.

Ora, se o argumento é simples e lógico, é também demandante. Um grande esforço da sociedade e da gestão pública precisa ser mobilizado para garantir a construção e o funcionamento desta esfera participativa. Tempo, recursos materiais e treinamento são alguns destes recursos, os quais precisam ser permanentemente mobilizados para garantir o dia a dia dos mecanismos

participativos. É preciso também aceitar riscos, afinal pois o projeto requer certo deslocamento de papéis, pois se trata de adentrar um campo de diálogo e colaboração entre cidadãos, governo e prestadores, o que pode vir a significar cooptação ou perda de autonomia.

Nossa sociedade aderiu a este ambicioso e difícil projeto, o que nos permitiu assistir, ao longo dos últimos 30 anos, a construção no Brasil, e em particular nos nossos municípios, de uma incrível infraestrutura para a participação social. Neste processo, passamos a ser reconhecidos internacionalmente como um importante polo difusor de inovações democráticas.

Hoje é possível afirmar que, ao longo destas três décadas, nossos municípios experimentaram um bem-vindo processo de rotinização dos encontros entre cidadãos, gestores e prestadores, os quais passaram a discutir regularmente os problemas e as prioridades em várias áreas de política pública. É possível afirmar também que houve ganhos políticos e distributivos associados aos processos participativos, e que estes ganhos têm se mostrado mais presentes onde há gestores que os apoiam e onde há algum grau de organização da sociedade civil.

Estes testemunhos apontam a importância de valorizarmos, preservarmos e atualizarmos nossa infraestrutura participativa. Mudanças nesta infraestrutura podem e devem ser propostas. A estrutura dos conselhos, das conferências e do OP aqui descrita é setorial, presencial e dependente de processos de representação por vezes frágeis. Repensar e modernizar as formas de participação são, assim, desafios a serem enfrentados por aqueles que acreditam no valor de envolver a sociedade civil na governança das políticas públicas.

À medida que os municípios ganharam espaço na implementação das políticas públicas ampliaram-se os recursos de que dispõem para liderar este processo. Gestores municipais podem se responsabilizar por identificar oportunidades concretas de ouvir e fazer valer a voz dos munícipes nas diferentes políticas públicas que implementam. O avanço deste processo poderá contribuir

para que estas políticas respondam melhor às necessidades dos municípios, tornando o trabalho cotidiano dos gestores mais efetivo e gratificante. Este ciclo virtuoso representa uma janela de oportunidade para que o direito à participação social, garantido pela Constituição de 1988, se torne uma realidade.

Bibliografia

Almeida C; Martelli CG; Lüchmann L; Coelho R e Bernardi AJB (2021). *Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil*. Revista Debates; porto Alegre, v 15, No. 1; pp:64-90, jan-abr.

Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publisher.

Alonso A e Costa V (2004). *Dinâmica da participação em questões ambientais*. In VS Coelho e M Nobre *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. 34 Letras. São Paulo.

Avelino GF, Barberia LG e Biderman C (2013). *Governance in managing public health resources in Brazilian Municipalities. Health Policy and Planning*; v.29, No.6, pp: 694-702.

Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Boulding C e Wampler B (2010). *Voice, votes, and resources: Evaluating the effect of participatory democracy on well-being. World Development*. Vol. 38, No. 1, pp: 125-135

Carneiro CB (2002). *Conselhos: Uma reflexão sobre os condicionantes de sua atuação e os desafios de sua efetivação*. Informativo CEPAM; vol1, No. 3, São Paulo, Fundação Faria Lima, março pp:62-70

Coelho VS (2020). *Governança em Saúde: Em busca de padrões. Agendas de Pesquisa, Cebrap*. SESC, no prelo.

Coelho, VSP (2007). *A democratização dos Conselhos de Saúde: O paradoxo de não atrair aliados*. Revista *Novos Estudos*, São Paulo, Edição 78, p. 77-92

Coelho VSP, Ferraz A.; Fanti F e Ribeiro M (2010) *Mobilização e participação: Um jogo de soma zero?* Revista *Novos Estudos*. Vol 86, Março; pp: 121-139. Editora Brasileira de Ciências. São Paulo.

Coelho VS e Von Lieres B (2010). *Mobilizing for Democracy*. Zed Books. Londres.

Coelho VS e Nobre M (2004). *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. 34 Letras. São Paulo. (com M Nobre)

Cornwall A e Coelho VS (2009). *Novos Espaços Democráticos, Perspectivas Internacionais*. Editora Singular. São Paulo

Coelho VSP e Waisbich L (2016). *Participatory mechanisms and inequality reduction: searching for plausible relations*. *Journal of Public Deliberation*. Vol. 12 : Iss. 2, Article 13.

Coelho R, Almeida C, Martinelli C, Luchmann L (2019). *A participação conselhistas no Brasil - uma proposta de análise por meio do Índice de Potencial Participativo dos Conselhos nos municípios (IPPC)*. Trabalho apresentado no IV Encontro Internacional de Participação e Políticas Públicas

Cardoso R. (1988). *Os movimentos populares no contexto da consolidação da democracia*. TPR Caldeira (2011) Ruth Cardoso, Obra reunida, pp. 311-325. Ed. Mameluco.

Cortes SV (2011). *As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros*. In RRC Pires, *Efetividade das Instituições participativas no Brasil*, pp:137-148, Ipea

Carlos E (2015). *Movimentos Sociais e Instituições Participativas*. Revista *Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.30; No.88 junho

Faria CF (2007). *Sobre os determinantes das políticas participativas*. In L Avritzer *A participação social no*

Nordeste. Belo Horizonte. Ed UFMG, pp111-133

Font J (2004). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. In A Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales em el ámbito local*. Indesol.

Fonseca IF (2011). *Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos*. In In RRC Pires, *Efetividade das instituições participativas no Brasil*, pp:159-169. Ipea

Fung A (2004). *Receitas para esferas públicas: Oito desenhos institucionais e suas consequências*. In V Coelho e M Nobre, *Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Ed. 34 Letras.

Gaventa, J., & Barrett, G. (2012). *Mapping the outcomes of citizen engagement*. *World Development*, 40(12), 2399-2410.

Gohn MG (2006). *Conselhos gestores e gestão pública*. Ciências Sociais. Unisinos 42(1):5-11, jan/abr 2006

Lavalle A. Voigt J e Serafim L (2016). *O que dizem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas*. DA-DOS, Rio de Janeiro, vol. 59, no 3, pp.609-650

Marks G, Hooghe L e Schakel AH (2008). Patterns of regional authority. *Regional & Federal Studies*, 18:2-3, 167-181

Melo, M., & Baiocchi, G. (2006). *Deliberative democracy and local governance: Towards a new agenda*. *International Journal of Urban and Regional Development*; 30(3), 587-600.

Sintomer Y, Herzberg C e Allegretti G (2013) *Introduction, In: Participatory Budgeting Worldwide*.

Pogrebinschi T and Samuels D (2014). *The impact of participatory democracy: Evidence from Brazil's national public policy conferences*. *Comparative Politics*, April, 46(3)

RBOP (2012). *Cidades com OP por partido político (2011-2012)*. Pesquisa OPBrasil. RBOP.

Robinson, M. (2007). *Does decentralisation improve equity and efficiency in public service delivery provision?*

IDS Bulletin, 38(1), 7-17.

Romão WM (2014). Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil. *Análise*, Fundação Konrad Adenauer, setembro

Sabione M; Ferreira MAM; Braga MJ; Almeida FM (2016). *Contextos (in)adequados para o engajamento cidadão no controle social*. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2016, vol.50, n.3, pp.477-500. ISSN 0034-7612.

Souza C (2004). *Governos locais e gestão de políticas sociais universais*. *São Paulo em Perspectiva*; 18(2): 27-41

Touchon M e Wampler B (2014). Improving social well-being through new democratic institutions. *Comparative Political Studies*, Vol. 47(10). Sage, pp: 1442-1469.

Viana AL (1998). *Desenho, modo de operação e representação dos interesses do sistema municipal de saúde e os conselhos de saúde*. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, vol. III No. 1

Waisbich LT e Coelho VS (2019). *Participation and transformative justice*. In: P. Gready and S Robins (ed) *From transitional to transformative justice*. pp: 215-234. Cambridge University Press

Ziccardi A (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales em el ámbito local*. Indesol

A **Série Cidadania e Política**, editada pela **Oficina Municipal** em conjunto com a **Fundação Konrad Adenauer** traz publicações didáticas que se baseiam nos cursos oferecidos por nossa Escola de Cidadania e Gestão Pública desde 2008.

Com estes livros, queremos oferecer aos participantes de nossos cursos, e de outras escolas de política e governo, um material rico onde possam aprofundar-se nos conteúdos e acessar as fontes bibliográficas mais relevantes para sua formação cívica e profissional, visando uma efetiva participação democrática, em especial, nos Municípios brasileiros.

A forma compacta dos textos e do projeto gráfico desta Série fazem parte de um projeto político pedagógico marcado pela simplicidade, beleza e profundidade conceitual, que norteiam todas as atividades da Oficina Municipal.

Esperamos que estes volumes atraentes e coloridos possam ser um estímulo à leitura e à reflexão pessoal em um mundo dominado pelas mídias eletrônicas e pelo consumismo de informações.