

| 290 | INTERVENÇÃO DO ESTADO E DA UNIÃO NA CAPACIDADE DE INOVAÇÃO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Tamara Ilinsky Crantschaninov, Anny Karine de Medeiros

Resumo

À luz das recentes relações federativas estabelecidas no Brasil, nas quais os entes federados se relacionam nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, este artigo busca analisar como a vinculação a programas federais e estaduais atinge pequenos municípios do estado de São Paulo, e de que modo esta vinculação pode demonstrar que o papel de formulação é substituído pelo de implementação nestes locais, gerando conflitos na relação de poder entre os entes federados. Parte-se do cenário no qual a escala regional, considerada na figura dos entes estaduais ou mesmo federais, passa a centralizar o processo de formulação, deixando para a escala local, na figura dos entes municipais (sobretudo aqueles de menor porte), o processo de implementação conjunta. Para tanto, são utilizados dados dos municípios de São Paulo, inscritos no prêmio “Municípios que Fazem Render Mais”, da Fundação Getúlio Vargas e FIESP. Os resultados apontam para uma forte presença de programas federais, principalmente na área de desenvolvimento econômico, na classe de municípios aqui estudada.

Palavras-chave: gestão municipal; relações intergovernamentais; inovação.

1. Introdução

O presente artigo pretende, à luz das recentes mudanças nas relações federativas ocorridas no Brasil, analisar como os entes governamentais se relacionam nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Parte-se do cenário no qual a escala regional, considerada na figura dos entes estaduais, ou mesmo federais, passa a centralizar o processo de formulação, deixando para a escala local, na figura dos entes municipais (sobretudo aqueles de menor porte), o processo de implementação conjunta. Supõe-se que isto acontece porque a maioria dos municípios tem limitada capacidade de gestão instalada nas administrações públicas para dar conta das duas tarefas, relevando a formulação para os outros entes.

Fazendo um apanhado histórico, a descentralização de políticas públicas, principalmente de cunho social, ganhou fôlego durante o processo de democratização contemporânea do Estado brasileiro, consolidada na Constituição Federal de 1988. Nela, o ente municipal é sagrado como ente federado, e, portanto, responsável pelo provimento de políticas específicas, a serem incorporadas ao longo dos anos seguintes. Esta mudança deu espaço para que os municípios criassem novas formas de pensar as políticas que ofertavam, sendo capazes de adequar, de forma mais acurada, as realidades vividas e o planejamento público. Ao mesmo tempo, esta liberdade de adaptação ao nível local precisava e precisa

conviver com estruturas de administração pública pouco organizadas (na medida em que atuam principalmente na implementação de diretrizes de outros níveis de governo, sem preparação específica para isso) e independentes (no sentido de terem atribuições específicas para formularem e implementarem suas próprias políticas públicas), visto que este processo de emancipação tem pouco mais de 20 anos. A tradição centralizadora do Estado, anterior a este momento, fez com que os municípios criassem estruturas responsivas as organizações federais, enquanto boa parte dos serviços era ofertada diretamente pela Federação. Dessa forma, pequenos municípios, que são o foco deste trabalho, contavam com pequenas e precárias equipes no momento de descentralização das políticas públicas.

Apesar de diversos autores como Marta Arretche (1996) e Celina Souza (2005) tratarem do processo de descentralização, Frey (2000) aponta a necessidade de se estudar mais a formulação e implementação de políticas públicas municipais, dado que o conhecimento científico construído no Brasil sobre administração pública é incipiente - e permanece nos dias atuais com espaço para crescimento. Nas palavras do autor:

Tomamos como exemplo a política municipal no Brasil, vemo-nos defrontados com vários problemas peculiares. Primeiro, temos que levar em conta que o conhecimento científico no tocante ao quadro de referência, ou seja, no tocante à configuração dos arranjos institucionais e das características dos processos políticos municipais, é bastante limitado. Existem, de forma geral, relativamente poucos estudos científicos sobre a política municipal, o que vale tanto para as condições institucionais quanto para os processos políticos de decisão e de planejamento. (FREY, 244:2000)

Voltando para a discussão sobre o papel do município, é fundamental entender como o processo de descentralização impactou na sua atuação, para então buscar entender o cenário presente. Nesse contexto, Souza (2004) aborda o fato deste modelo de descentralização de políticas sociais universais ter sido bem-sucedido nos casos da saúde e educação, ao passo que não o foi nos casos da assistência social, saneamento e habitação. A disparidade de resultados evidencia que não basta a transferência de recursos por si só para que a descentralização seja bem sucedida: é necessário que os governos tenham capacidade de implementar as políticas públicas. De acordo com a autora, o processo de descentralização começou a obter êxito, de fato, com a adoção de novos desenhos e novas formas de financiamento dessas políticas universais, dado que os governos locais não estavam preparados para trabalhar os recursos das políticas. Dentre estes novos formatos, a cooperação entre diferentes atores ou mesmo entes federados destacam-se como possibilidades viáveis.

Neste sentido, assim como Celina Souza (2004) salienta, a descentralização das políticas sociais não se restringe à existência de mais recursos financeiros nos municípios, tampouco a determinações constitucionais, pois a variável mais importante nesse processo é o desenho institucional da política, que para as políticas sociais foi concebido como um sistema complexo de relações intergovernamentais baseado em recompensas (como por exemplo a injeção de recursos novos) e sanções (como por exemplo a perda relativa de recursos), o que tornou racional para os municípios a adesão a uma nova institucionalidade. Assim como mencionado por Arretche (2000), essa descentralização pode derivar de fatores estruturais, institucionais e gerenciais.

Partindo deste cenário de novas atribuições e recursos para trabalhá-los, o artigo pretende aprofundar a reflexão sobre o papel dos municípios na formulação e implementação de políticas públicas. O artigo parte do questionamento sobre qual o impacto de políticas pensadas em âmbito federal e estadual, e qual o papel inovador dos municípios em se apropriar de tais programas e promover o desenvolvimento local.

Para trazer uma abordagem empírica, o artigo se valerá do caso dos municípios paulistas que se inscreveram no Prêmio “Municípios que Fazem Render Mais”, em especial os (27) municípios considerados de pequeno porte (até 50 mil habitantes). Para se inscreverem no prêmio, os municípios deveriam relatar em um questionário, entre outras perguntas, suas parcerias com os governos estadual e Federal.

Antes do desenvolvimento do caso, são expostos o problema de pesquisa e objetivo, seguidos pela revisão bibliográfica, que aborda a literatura recente sobre descentralização e relacionamento intergovernamental no Brasil, bem como inovação local. Em seguida, são expostos os resultados da abordagem empírica, que por sua vez subsidiam as considerações finais.

2. Problema de pesquisa e objetivo

Este artigo busca analisar como a vinculação a programas federais e estaduais (considerados escala regional) atinge pequenos municípios do estado de São Paulo (considerados escala local), e de que modo esta vinculação pode demonstrar que o papel de formulação é substituído pelo de implementação nestes locais. O artigo não tem pretensão de esgotar estas questões, visto a limitação do método utilizado, e sim promover um panorama sobre a questão, que pode ser aprofundado com pesquisas posteriores.

Após mais de 20 anos do início do processo de descentralização das políticas públicas para os municípios brasileiros, e apesar de muitos estudos estarem surgindo nesse

sentido, se faz presente o questionamento da configuração da penetração dos programas federais nos municípios do estado de São Paulo, em especial aqueles de pequeno porte (até 50 mil habitantes), e de que forma estes programas influenciam as possibilidades de inovação dos municípios, ao “impor” uma formulação das políticas públicas pré-definida.

No sentido aqui abordado, parte-se da hipótese de que a ação da escala regional (estadual ou federal) direciona a escala local (municípios de pequeno porte) ao vincular a transferência de recursos à aceitação dos parâmetros formulados de forma centralizada. Os municípios, assim, passam a ser implementadores de políticas públicas, sem participar do seu processo de formulação. Esse processo traz vantagens e desvantagens (como não poderia deixar de ser). Por um lado são recursos externos que auxiliam a gestão municipal, e suprem uma (possível) incapacidade técnica em formular políticas próprias. Por outro lado, vinculam os municípios a regras externas, que nem sempre conduzem com sua realidade, e que, ao mesmo tempo, bloqueiam sua capacidade inovadora.

De forma mais ampla, busca-se dar luz aos possíveis conflitos de poder gerados nestas relações federativas, ao problematizar, com base nos dados empíricos, como um processo cada vez mais freqüente na gestão pública brasileira pode reconfigurar o relacionamento dos entes federados. No mais, retratar que o processo de mediação de responsabilidades e atribuições não é harmônico e responde às configurações de cada local.

3. Revisão bibliográfica

Celina Souza (2004) aponta a adoção de novos desenhos e novas formas de financiamento das políticas universais como forma de viabilizar a ação municipal para o melhor atendimento possível de suas novas prerrogativas, dado que os governos locais não estavam preparados para trabalhar os recursos das políticas.

Muitos programas são desenvolvidos por meio de convênios, pensados em âmbito federal (na grande maioria, mas também estadual), que trazem diretrizes gerais a serem replicadas, e podem (ou não) exigir requisitos de adesão, seja contrapartida por parte do município, ou metas a serem atingidas. Muitas políticas sociais tem se apoiado nesse modelo de convênio. Dentre elas, pode-se destacar, dentre as políticas públicas da União: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Saúde da Família (PSF), Programa Nacional de controle de DST-AIDS, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); e no estado de São Paulo: Banco do Povo Paulista, Bom Prato, Poupatempo, Programa Casa Paulista, entre outros. Nestes programas, o governo federal ou estadual

define o conceito envolvido, as diretrizes e metas a serem atingidas, e os municípios, por iniciativa própria, se candidatam a firmar o convênio, recebendo recursos para, em segundo momento, implementar as ações necessárias para os programas, e complementá-las, quando necessário ou mesmo quando exigido pelo convênio. Em alguns casos o convênio permite alguma adaptação por parte do município, que neste caso pode influenciar na formulação do programa que será por ele implementado, mas esta é uma prática de caráter mais político do que técnico, não havendo informação sistematizada sobre sua incidência.

Di Pierro (2001), em seu texto sobre descentralização, focalização e parceria, analisa o processo de desenvolvimento da política de Educação de Jovens e Adultos ao longo do processo de reforma do Estado na década de 1990. A educação, política social que passou por diversas reformas e repartições entre competências entre os entes federados, teve na modalidade de educação para jovens e adultos uma situação inusitada, na qual o estado foi historicamente o maior provedor, mas ao longo da década de 1990 o município passou a ser um dos grandes implementadores desta política educacional (DI PIERRO, 2001). Até que em 1998 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) inibiu essa tendência à municipalização, ao não financiar mais os municípios a implementar tal política. A Reforma do Estado, por sua vez, permitiu com que a EJA fosse provida, cada vez mais, por meio de parcerias com organizações sociais, financiadas pelo Governo Federal (DI PIERRO, 2001). Dessa forma, a parceria público-privada tornou-se a responsável pela EJA, mantendo no poder público (em grande parte federal) a formulação e avaliação, e passando para as organizações não governamentais a implementação. Esse processo extrapola a relação aqui apresentada, incluindo um ator ainda mais próximo da escala local, as organizações sociais.

Seguindo uma lógica semelhante, os já citados convênios, formulados em âmbito federal e estadual, são implementados pelos municípios, que seguem as diretrizes gerais apontadas, e podem (ou não) adaptar algumas destas diretrizes para a sua realidade local, pactuando-as no momento de adesão ao convênio, ou mesmo nas etapas de implementação. Isto porque, por envolver recursos de diferentes entes federados, geralmente tais adaptações precisam de aprovação para serem viabilizadas. Já afirmava Marta Arretche (1996), a descentralização não implica diretamente no esvaziamento das funções do nível federal. Pelo contrário, a descentralização também pode fortalecer o nível central, e a necessidade de um governo forte para desempenhar novas funções de coordenação, regulação, etc, o que faz com que mesmo a transferência da implementação para o nível municipal não elimine o papel do nível federal do processo de política pública.

Neste ponto, o artigo deparou-se com duas limitações de ordem técnica: a baixa produção científica sobre a etapa de implementação de políticas públicas, muito mencionada pela academia, mas pouco detalhada, e a fragmentação de estudos que analisam a atuação municipal, faltando olhares sistematizadores sobre o tema. Dessa forma, o estudo de casos foi a forma encontrada para detalhar, e tentar esclarecer, a relação entre diferentes escalas de gestão: federal e estadual, portanto regional, e municipal.

Equacionar a inovação em nível local com as políticas de indução regional tenta trazer a tona o real papel dos municípios em suas novas tarefas, ou seja, a capacidade de criar soluções independentes dos demais níveis governamentais. Neste sentido, a inovação local propiciada pelo processo de descentralização, Spink (2004) coloca que os principais campos de ação, listados a partir dos anos de experiência com o programa “Gestão Pública e Cidadania”, se concentram em: tentar solucionar velhos problemas com novas estratégias; mudança de enfoque na forma de pensar as ações públicas; inclusão de novos atores na busca de soluções e monitoramento das ações; novos arranjos institucionais; mudanças de prioridades; transferência de tecnologia entre áreas; e ações pioneiras. A partir das categorias expostas, observa-se que a inovação, para governos locais, está centrada na resolução de problemas concretos, que podem ser sentidos pela proximidade entre população afetada e possíveis solucionadores. Dessa maneira, não existe uma maneira certa ou errada, mas sim a que funciona para determinada localidade, visto que peculiaridades influenciam no resultado final de cada política pública. Farah (2001) acredita que a inovação municipal está ligada a pensar em novos procedimentos em substituição a padronização. Mais uma vez, a capacidade de adaptação ao nível de local se faz elemento fundamental do processo de inovação.

Ao retomarmos o exposto acima na discussão sobre o papel dos governos centrais na nova ordem democrática, é preciso explorar qual papel cabe para adaptações e inovações em sistemas que “descem” do nível federal para o municipal. Quando somente o papel de implementação cabe aos governos locais, pouco ou nenhum espaço existe para que os gestores municipais sejam capazes de promover aproximações entre os planos e suas demandas personalizadas. Ao mesmo tempo, os recursos federais são necessários e são capazes de estruturar administrações municipais que não conseguem pensar de forma sistemática ou ao longo prazo, por acabarem centradas na resolução de pequenos problemas emergenciais. Gonçalves Junior e Crantschaninov (2012), em visita a um pequeno município do interior do Pará, encontraram uma Secretaria inteira estruturada em torno de programas do governo federal, que inclusive nomeavam setores da mesma. Os funcionários eram

treinados para preencher os sistemas de prestação de contas de cada programa, afim de garantir o repasse do recurso, além de auxiliar as demais unidades prestadoras de serviços públicos em suas respectivas prestações e utilização das verbas. Dentro desta lógica, o município age sempre em resposta ao nível federativo, sem grandes espaços (e verbas) para ações de cunho próprio. Cabe ao município muito mais o papel de implementador de políticas federais do que condutor de sua própria gestão. Neste ponto, é importante ressaltar que não se coloca o governo federal em posição de “inimigo”, como responsável pelo bloqueio de inovações municipais; mas pretende-se levantar que a dificuldade de estruturação autônoma destes municípios pode levar à uma dependência dos outros níveis de governo, na contramão da expectativa dos processos de descentralização e democratização das últimas décadas.

Levando este pano de fundo em consideração, pretende-se analisar como este processo se dá em pequenos municípios do estado de São Paulo, considerando o espaço dado aos convênios com outros níveis de governo como atitude inovadora.

4. Metodologia

A revisão bibliográfica apontada acima ajuda a situar, historicamente, os papéis e relações estabelecidos entre os entes federados. Esta revisão, entretanto, não se faz suficiente para explicar como a vinculação a programas federais e estaduais atinge pequenos municípios do estado de São Paulo, e de que modo esta vinculação pode demonstrar que o papel de formulação é substituído pelo de implementação nestes locais. Para tal feito, acredita-se que estudos de caso sejam mais aplicados.

A fim de atender o objetivo deste artigo, foram analisadas, quantitativamente, as respostas enviadas para o prêmio “Municípios que Fazem Render Mais”, realizado pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas – GVceapg, em parceria com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, direcionado aos municípios do Estado de São Paulo. Para que a inscrição fosse efetuada, era necessário preencher um questionário que mesclava questões qualitativas e quantitativas, abrangendo nove áreas temáticas. São elas: Sustentabilidade das ações; Transparência da gestão pública; Abertura à participação dos cidadãos nas decisões governamentais; Contribuição da Administração ao desenvolvimento local: Relação entre custeio e investimento; Qualidade dos investimentos públicos; e Responsabilidade fiscal e social.

Ao todo, inscreveram-se no prêmio 74 municípios do estado de São Paulo. As respostas foram sistematizadas de acordo com os programas mais citados, e a frequência de

citação. A fim de detalhar as informações, foram selecionados ainda os municípios considerados de pequeno porte, com até 50 mil habitantes, acreditando que estes contam com estruturas ainda mais precárias no serviço público municipal. Este grupo corresponde a 27 dos 74 municípios inscritos (36,5%). Apesar de corresponderem a uma pequena parcela dos municípios paulistanos, acredita-se que os dados são de caráter ilustrativo para situações que podem se repetir no interior de outros municípios, e com ainda mais força, visto que, por se tratar de um prêmio de gestão municipal, supõe-se que os municípios inscritos busquem ser protagonistas das políticas implementadas. Antes da análise específica dos pequenos municípios, é oferecido um breve panorama sobre os convênios dos municípios em sua totalidade (ou seja, 74 municípios).

Para este artigo, foram consideradas as respostas de duas questões. Primeiramente, foram analisadas as indicações do seguinte item: “Indique os convênios mais relevantes para o município, entre os firmados com os governos federal e estadual nos últimos dois anos (2009 e 2010)”, constante da seção de “Relação entre custeio e investimento”. Esta análise tem por objetivo verificar qual é a profundidade da ação dos governos estadual e federal nos municípios pequenos.

Como segundo passo, foi analisada a segunda questão do questionário: “Descreva as principais ações (programas, projetos, medidas etc.) e aponte claramente as evidências de que o poder público municipal auxilia o município a ‘render mais’”. A partir dos programas e projetos descritos, foram selecionados todos aqueles que correspondiam à implementação de programas de outros níveis de governo, no intento de verificar até que ponto estas ações são consideradas como fundamentais para o sucesso dos governos locais. A partir das respostas colhidas, foi realizada análise quantitativa e qualitativa das mesmas, afim de gerar os resultados contidos na próxima sessão.

5. Análise dos resultados

O prêmio “Municípios que Fazem Render Mais” baseia-se em um sentido mais amplo de desenvolvimento, no qual o “maior rendimento” de cada município é considerado por meio de sua capacidade de sustentabilidade, participação popular, desenvolvimento local, investimento e responsabilidade fiscal e social, ou seja, as sete dimensões de análise.

Permitir que o município diga o que o faz “render” abriu espaço para a descrição de inúmeras e distintas ações, relembrando a discussão trazida por Spink (2004) ao tratar do tema inovação pela perspectiva dos gestores. Dessa forma, e a partir das perguntas abertas

do questionário, os gestores puderam explorar o que, para eles, fazia com que o município rendesse de melhor forma. As instituições responsáveis pela premiação, GVceapg e FIESP, por outro lado, possuem forte apelo ao empreendedorismo, o que pode ter feito com que muitos municípios direcionassem suas respostas nesse sentido, tendo possivelmente deixado de apresentar informações voltadas para as demais dimensões. Mesmo assim, os questionários preenchidos no ato de inscrição, e os questionários complementares respondidos pelos municípios selecionados na primeira etapa, trazem em si informações sobre todas as dimensões, e permitem uma visão mais ampla do que “faz um município render”. Isto graças também ao próprio modelo de questionário, que primando por unicidade de análise e garantia de abrangência das respostas buscou abranger, por meio de perguntas com respostas fechadas, todas as dimensões consideradas pelo prêmio.

Sobre auxílio na formulação, é possível identificar um grande número de municípios que implementam programas formulados pelo governo federal, e em menor escala pelo governo estadual, com ou sem auxílio financeiro para tal. Alguns municípios tem nestes programas a chance de ampliar os programas e serviços públicos ofertados para seus cidadãos, e também de obter novas fontes de recursos para tal. O vínculo com outro ente federado pode favorecer ainda o crescimento institucional, já que muitos convênios exigem ou trazem em si novas estruturas que em muito somam para as políticas públicas implementadas em âmbito local.

Os dados levantados na análise dos questionários chamaram atenção para o grande enfoque dado às parcerias intragovernamentais, sobretudo tratando-se de convênios para a implementação de programas federais. Dos 74 municípios paulistas inscritos no prêmio, 50 afirmam ter vínculo com algum programa federal. Apenas entre 2009 e 2010, 69 de 74 afirmam ter algum convênio estadual e/ou municipal. Destes, 35 afirmam ter mais de 10 convênios firmados com estado e/ou união no período entre 2009 e 2010.

A tabela e o gráfico abaixo apresentam os programas formulados em âmbito federal com os quais os municípios inscritos afirmam ter firmado convênio. Apresentam ainda a frequência em que tais programas foram mencionados.

Tabela 1 - Convênios com Programas federais e estaduais

Programas citados	Frequência
PRONAF	22
PAA	15

Programas citados	Frequência
PROJOVEM	4
PETI	2

PMAT	14
PAC	12
PSF	10
PRONASCI	7
Minha Casa Minha Vida	7
Pontos de Cultura	5
SUAS	5

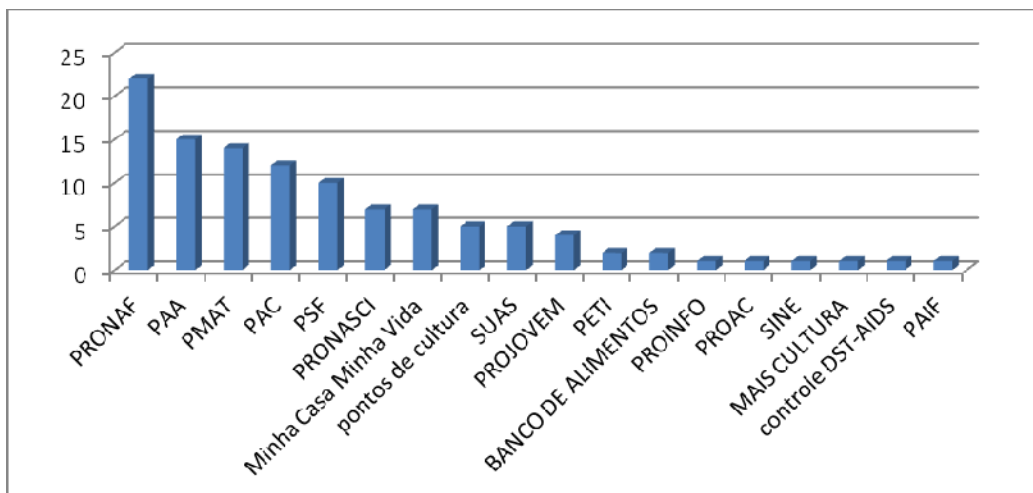
BANCO DE ALIMENTOS	2
PROINFO	1
PROAC	1
SINE	1
MAIS CULTURA	1
Controle DST-AIDS	1
PAIF	1

Fonte: Questionários de Inscrição do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais, 2012. Elaborado pelas autoras.

Os convênios firmados entre União e municípios são de naturezas distintas, mas destaca-se o peso de programas sociais, já que os dois mais citados foram o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), seguidos do Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Programa Saúde da Família (PSF), do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), do programa Minha Casa Minha Vida, do Programa Cultura Viva (por meio dos pontos de cultura) e do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). São citados ainda, mesmo que em menor frequência, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Banco de Alimentos, o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO), o Programa de Ação Cultural (PROAC, de âmbito estadual), o Sistema Nacional de Emprego (SINE), o programa Mais Cultura, o programa para Controle de DST-AIDS, e, por fim, o serviço de Proteção Integral à Família (PAIF).

Quando focamos nos pequenos municípios, a situação que se delineia é praticamente a mesma, com grande foco para o PRONAF e o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, ambos do Ministério do Desenvolvimento Agrário. É interessante notar a relevância do Programa Saúde da Família (PSF) nestes municípios, visto que este tem como pressuposto uma aproximação das agentes da burocracia das comunidades locais, podendo ser alterados de acordo com suas características.

Gráfico 1 - Frequência dos convênios mencionados pela totalidade dos municípios

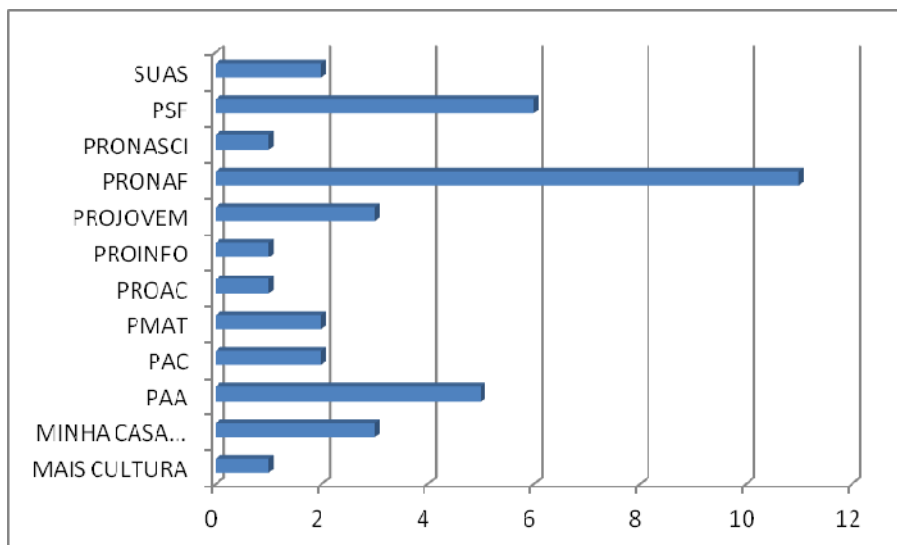


Fonte: Questionários de Inscrição do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais, 2012. Elaborado pelas autoras

Dentre os programas estaduais, o único citado claramente foi o PROAC, sendo necessária uma pesquisa mais aprofundada para analisar este resultado. Entretanto ao longo das descrições das ações é possível perceber a presença do Banco do Povo Paulista, reflexo também das características que os municípios participantes identificaram como motivos para se “render”, como ações voltadas para geração de trabalho e renda.

Neste ponto vale uma ressalva: os municípios citaram, praticamente em sua totalidade, convênios de âmbito federal e estadual para pequenas ações, como construção de quadras esportivas e recapeamento de ruas. Apesar de ser uma cooperação técnica, o fato de serem ações muito pontuais não permite considerá-las como políticas públicas, pois apesar de ser um conceito amplo e ainda em discussão, há consenso na literatura especializada sobre o fato de política pública ser um conjunto articulado de ações (e não uma ação isolada), com objetivos definidos e que traduzem os jogos de interesse presentes na sociedade, conforme mencionado anteriormente.

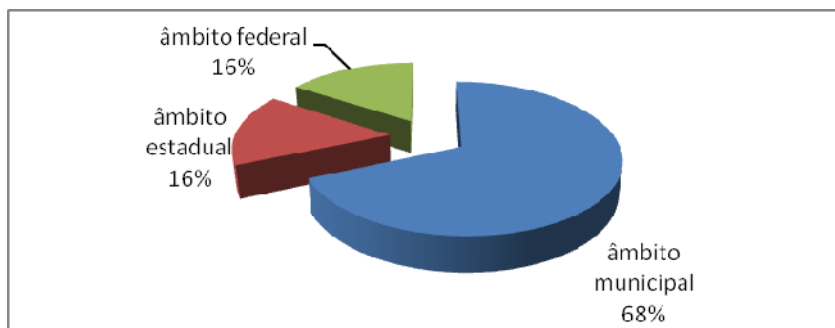
Gráfico 2 – Frequência dos convênios mencionados pelos pequenos municípios



Fonte: Questionários de Inscrição do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais, 2012. Elaborado pelas autoras.

A análise dos municípios de pequeno porte, por sua vez, coloca um contraponto à ideia de que os municípios não formulam políticas públicas. Ao analisar a questão na qual os municípios deveriam citar quais ações eram as mais importantes em suas administrações, foi constatado que a maior parte (68%) dos municípios pequenos considera ações municipais como as mais relevantes em seus governos. Governo federal e estadual dividem o mesmo número de iniciativas, cada uma com 16% das ações.

Gráfico 3 – Ações relevantes consideradas pelos gestores de municípios de pequeno porte em suas administrações



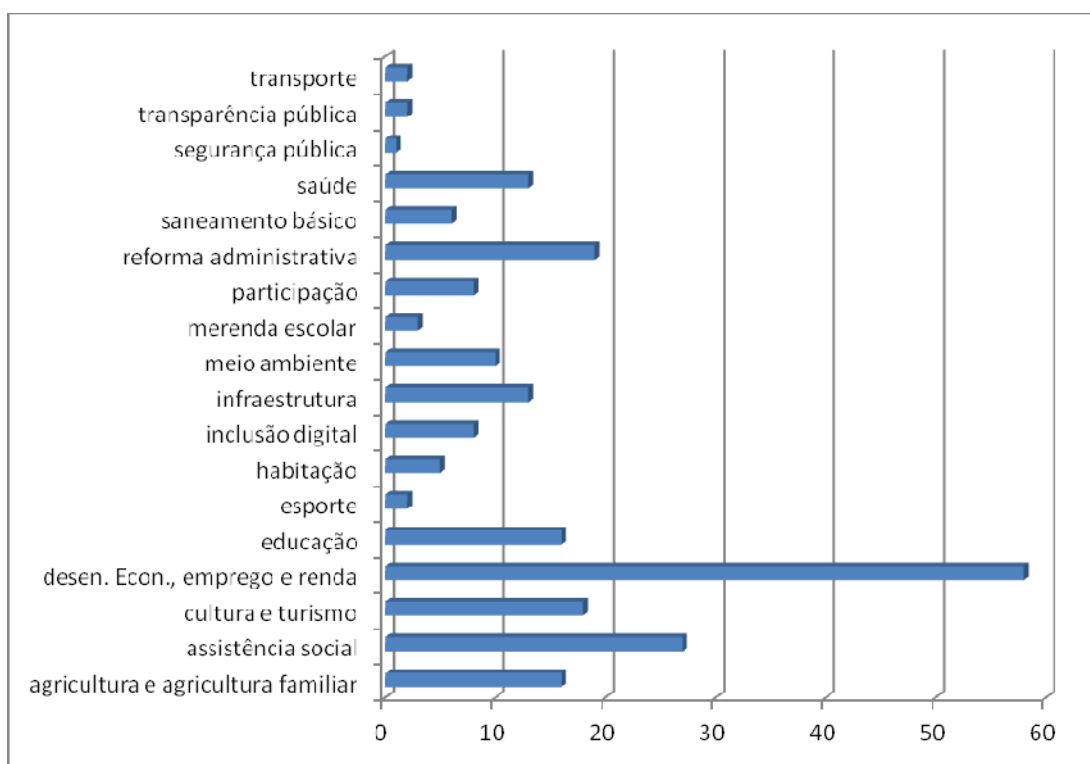
Fonte: Questionários de Inscrição do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais, 2012. Elaborado pelas autoras

Uma vez que os convênios tratam de políticas públicas distintas, optou-se por fazer uma junção por tema -transporte; transparência pública; segurança pública; saúde;

saneamento básico; reforma administrativa; participação; merenda escolar; meio ambiente; infraestrutura; inclusão digital; habitação; esporte; educação; desenvolvimento econômico, emprego e renda; cultura e turismo; assistência social; agricultura e agricultura familiar.

Quando consideramos todas as iniciativas citadas (âmbitos municipal, estadual e federal), tem-se a configuração apresentada no gráfico 4.

Gráfico 4 - Frequência de ações relevantes consideradas pelos gestores de municípios de pequeno porte em suas administrações, por tema

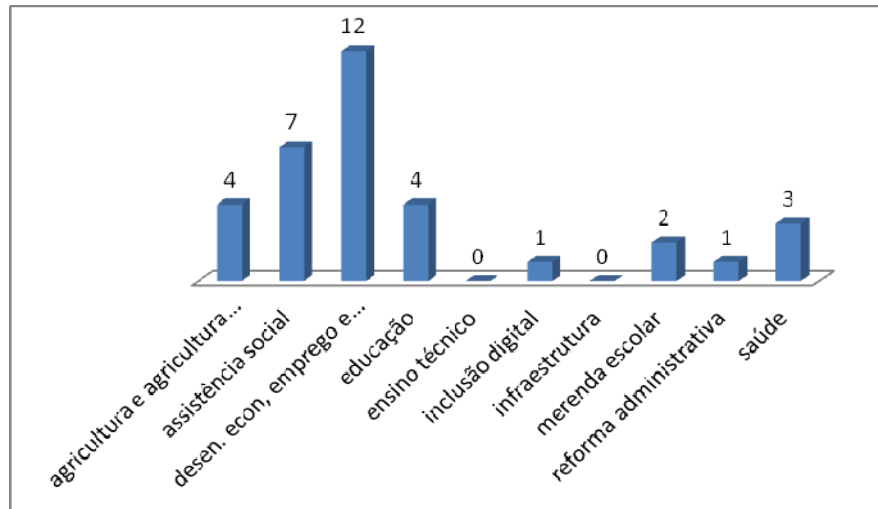


Fonte: Questionários de Inscrição do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais, 2012. Elaborado pelas autoras.

Forte ênfase é dada as políticas de desenvolvimento econômico, emprego e renda, seguidos por assistência social, reforma administrativa e agricultura ou agricultura familiar. Interessante notar que há iniciativas presentes, mas com menor enfoque, como transporte, transparência pública, segurança pública e esporte.

Já os gráficos 5 e 6 apresentam os dados de ações implementadas em municípios de pequeno porte por nível de governo – federal (gráfico 5) e estadual (gráfico 6).

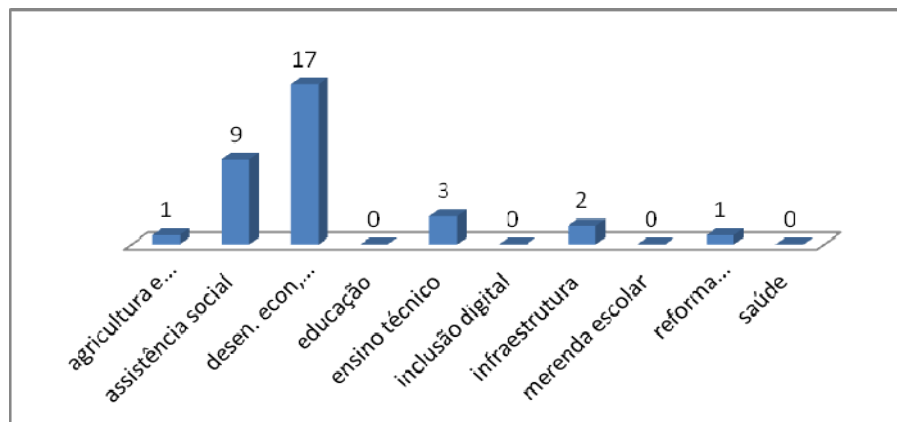
Gráfico 5 – Frequência de ações relevantes de nível federal consideradas pelos gestores federais em suas administrações, por área de atuação



Fonte: Questionários de Inscrição do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais, 2012. Elaborado pelas autoras.

Os programas formulados em âmbito federal e implementados nos municípios de pequeno porte tem um grande viés para políticas sociais, na soma (assistência social, educação, saúde e agricultura familiar), mas o grande destaque são políticas de desenvolvimento econômico, emprego e renda.

Gráfico 6 – Frequência de ações relevantes de nível estadual consideradas pelos gestores estaduais em suas administrações, por área de atuação



Fonte: Questionários de Inscrição do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais, 2012. Elaborado pelas autoras.

Nos dois casos é interessante notar que “desenvolvimento econômico, emprego e renda” aparecem como maior frequência, no governo federal com programas de transferência de renda, como o “Bolsa Família”, e no nível estadual com programas de apoio ao empreendedorismo, em parceria com o SEBRAE, e o Banco do Povo.

6. Conclusão

Por meio da análise dos resultados, é possível concluir que o governo federal ainda apresenta grande inserção nos pequenos municípios, que podem contar com estas diretrizes exatamente, dentre outros fatores, pela falta de fôlego para gestão própria. O governo estadual, apesar de menos frequente, também se faz presente em políticas públicas específicas. Neste contexto, é preciso problematizar exatamente qual papel cabe a estas administrações, que se encontram no paradoxo de serem responsabilizadas, afinal são entes federados, mas ainda não construíram ou dispõem de administrações competentes para tal.

A introdução de programas formulados e avaliados centralizadamente tira dos gestores locais parte de seu poder de decisão, o que também implica conflitos de poder, já que este mesmo gestor, em favor de mais financiamento, não tem pleno controle das ações executadas em seu município. Esse fator pode ser positivo ou negativo, mas precisa ser melhor problematizado, dado que é um processo cada vez mais frequente no cenário nacional.

Como convênio (transferência voluntária), destaca-se o papel do PRONAF, com enfoque na agricultura familiar. Já entre áreas temáticas, é possível ver uma forte tendência de programas voltados para desenvolvimento econômico, emprego e renda, nos três âmbitos: municipal, federal, e sobretudo estadual, revelando a dificuldade de pequenos municípios em alavancarem suas economias locais. Se existe esta dificuldade na geração de renda, pode-se supor o impacto desta dificuldade na geração de recursos para o Poder Público através de recolhimentos municipais. Apesar de saber-se que a política não se faz somente com o montante destinado a ela, é impossível conceber planos próprios sem a autonomia sobre os recursos.

Mesmo com a forte participação do governo federal e estadual, ainda é possível perceber a ação dos municípios, sobretudo os de pequeno porte, para a inovação em formulação e implementação de políticas públicas. Contudo, conforme citado na análise acima, se não existem recursos que podem ser utilizados de forma autônoma, o papel do município continua restrito à reprodução contida em sistemas estaduais e federais.

Dessa maneira, este artigo pode verificar que, apesar da grande influência dos governos estaduais e federais nas políticas municipais, através de convênios e sistemas de políticas públicas, existe espaço para a inovação em áreas não estruturantes, foco principal das intervenções dos outros entes, como políticas de esporte; programas de atendimento a setores específicos (idosos, adolescentes, mulheres, entre outros); políticas ambientais (coleta seletiva, conservação ambiental); turismo e cultura local. Ou seja, existe espaço para que os municípios atuem de maneira inovadora, principalmente quando já superaram questão de porte estrutural, ainda que com a ajuda de outros entes, como na saúde, educação e assistência social.

7. Bibliografia

ARRETCHE, Marta. *Mitos da descentralização – Mais eficiência e democracia nas políticas públicas?* In: São Paulo: RBCS, nº 31, ano 11, p.44-66, jun.1996.

DI PIERRO, Maria Clara. *Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos*. Educ. Pesqui., São Paulo, v. 27, n. 2, July 2001. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022001000200009&lng=en&nrm=iso>.access on 04 Mar. 2012.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*. *Revista de Administração Pública*. v.35, n. 1, p. 119-144. Rio de Janeiro, jan./fev. 2001.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, IPEA, n. 21, jun. de 2000

GONÇALVES JUNIOR, Oswaldo & CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky. *Relatório técnico de visita (circulação restrita)*. São Paulo: Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas, 2012.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à Teoria das Políticas Públicas*. In: Políticas Públicas. Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi (Org.). Brasília: ENAP,2006.

SOUZA, Celina. *Governos locais e gestão de políticas sociais universais*. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n. 2, 2004, pp. 27-41

SPINK, Peter. *A inovação na perspectiva dos inovadores*. IN: JACOBI, Pedro e PINHO, José Antonio (org). *Inovação no campo da gestão pública local*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.

SPINK, Peter. *O pesquisador conversador no cotidiano*. *Psicologia & Sociedade*, São Paulo, 20. Edição Especial: 70-77, 2008.